

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Kati Lõbu

RIIGI ERIÕIGUSLIKE OLUKORDADE JUHTIMISE REGULEERIMINE

Magistritöö

Juhendajad: MA, Kristi Purtsak
dr. iur., Rene Värk

Tallinn
2018

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. ERIÕIGUSLIKE OLUKORDADE JUHTIMISE REGULEERIMINE EESTI ÕIGUSES...	9
1.1. Vabariigi President	12
1.1.1. Vabariigi Presidendi ülesanded eriolukorra ajal	15
1.1.2. Vabariigi Presidendi ülesanded kaitsevalmiduse kõrgendamisel	16
1.1.3. Vabariigi Presidendi ülesanded erakorralise seisukorra välja kuulutamisel ja erakorralise seisukorra ajal	17
1.1.4. Vabariigi Presidendi ülesanded sõjaseisukorra välja kuulutamisel, sõjaseisukorra lõppemisel ja sõjaseisukorra ajal	20
1.2. Riigikogu	21
1.2.1. Riigikogu ülesanded eriolukorra ajal	24
1.2.2. Riigikogu ülesanded kaitsevalmiduse kõrgendamisel	24
1.2.3. Riigikogu ülesanded erakorralise seisukorra välja kuulutamisel ja erakorralise seisukorra ajal	26
1.2.4. Riigikogu ülesanded sõjaseisukorra välja kuulutamisel, sõjaseisukorra ajal ja sõjaseisukorra lõppenuks kuulutamisel	27
1.3. Vabariigi Valitsus	29
1.3.1. Vabariigi Valitsuse ülesanded eriolukorra välja kuulutamisel ja eriolukorra ajal	33
1.3.2. Vabariigi Valitsuse ülesanded kaitsevalmiduse kõrgendamisel, kaitsevalmiduse ajal ja kaitsevalmiduse alandamisel	37
1.3.3. Vabariigi Valitsuse ülesanded erakorralise seisukorra ajal	40
1.3.4. Vabariigi Valitsuse ülesanded sõjaseisukorra ajal	43
1.4. Peaminister	46
1.4.1. Peaministri ülesanded eriolukorra ajal	48
1.4.2. Peaministri ülesanded kaitsevalmiduse kõrgendamisel	48
1.4.3. Peaministri ülesanded erakorralise seisukorra välja kuulutamisel ja erakorralise seisukorra ajal	49
1.4.4. Peaministri ülesanded sõjaseisukorra ajal	51
1.5. Minister	53
1.5.1. Ministri ülesanded eriolukorra ajal	56
1.5.2. Ministri ülesanded kaitsevalmiduse kõrgendamisel	57
1.5.3. Ministri ülesanded erakorralise seisukorra ajal	59
1.5.4. Ministri ülesanded sõjaseisukorra ajal	61
2. EESTI, SOOME JA LEEDU JUHTORGANITE PÄDEVUSTE JA ÜLESANNETE VÕRDLUS	63
2.1. Soome Vabariik	63
2.1.1. Soome Vabariigi President	63

2.1.1.1. Soome Vabariigi Presidendi ülesanded hädaolukorra välja kuulutamisel.....	64
2.1.1.2. Soome Vabariigi Presidendi ülesanded kaitseseisukorra välja kuulutamisel ja kaitseseisukorra ajal.....	65
2.1.2. Soome Vabariigi Parlament	67
2.1.2.1. Soome Vabariigi parlamendi ülesanded hädaolukorra ajal	67
2.1.2.2. Soome Vabariigi parlamendi ülesanded kaitseseisukorra välja kuulutamisel ja kaitseseisukorra ajal.....	68
2.1.3. Soome Vabariigi Valitsus	69
2.1.3.1. Soome Vabariigi Valitsuse ülesanded hädaolukorra välja kuulutamisel ja hädaolukorra ajal.....	70
2.1.3.2. Soome Vabariigi Valitsuse ülesanded kaitseseisukorra ajal	74
2.1.4. Soome Vabariigi peaminister.....	76
2.1.4.1. Soome Vabariigi peaministri ülesanded hädaolukorra ajal	76
2.1.4.2. Soome Vabariigi peaministri ülesanded kaitseseisukorra ajal.....	77
2.2. Leedu Vabariik	78
2.2.1. Leedu Vabariigi President.....	78
2.2.1.1. Leedu Vabariigi Presidendi ülesanded hädaolukorra välja kuulutamisel	80
2.2.1.2. Leedu Vabariigi Presidendi ülesanded sõjaseisukorra välja kuulutamisel ja sõjaseisukorra ajal.....	81
2.2.2. Leedu Vabariigi parlament	81
2.2.2.1. Leedu Vabariigi parlamendi ülesanded hädaolukorra välja kuulutamisel ja hädaolukorra ajal.....	83
2.2.2.2. Leedu Vabariigi parlamendi ülesanded sõjaseisukorra välja kuulutamisel	85
2.2.3. Leedu Vabariigi Valitsus	86
2.2.3.1. Leedu Vabariigi Valitsuse ülesanded hädaolukorra ajal.....	87
2.2.3.2. Leedu Vabariigi Valitsuse ülesanded sõjaseisukorra ajal	91
2.2.4. Leedu Vabariigi peaminister, peaministri ülesanded hädaolukorra ja sõjaseisukorra ajal.....	94
2.2.5. Leedu Vabariigi minister, ministri ülesanded hädaolukorra ajal ning sõjaseisukorra ajal.....	94
KOKKUVÕTE	96
LEGAL REGULATION OF THE HANDLING OF EXCEPTIONAL SITUATIONS OF A STATE.....	101
KASUTATUD KIRJANDUS	106
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	107
KASUTATUD KOHTULAHENDID	109
MUUD KASUTATUD ALLIKAD.....	109

SISSEJUHATUS

Meie igapäevaelu toimimise reeglid on õigusaktides kirjas ja praktikas rakendatavad, me rakendame neid igapäevaselt ja kui selgub, et midagi neist reeglitest ei ole rakendatav, siis saab selle vea parandada, vaadata, kas saab praktika muutmisega paremat lahendust leida või on vaja seadust või määrust muuta. Meil puudub valdavalt aga teadmine, kuidas need igapäevaselt toimivad reeglid on rakendatavad kriisiolukordades¹ (nt küberrünnak energia varustajate seadmetele, mis mõjutab paljude inimeste igapäevaelu ja asutuste tööd ning samaaegselt küberrünnak Vabariigi Valitsuse infosüsteemidele, mis mõjutab valitsuse tööd), kuna Eestis ei ole seda piisavalt uuritud ja ka praktikat, mille pinnalt õppida, on olnud vähe. Eesti riigi juhtimine tavaolukorras ehk olukorras, kus ei ole riigis kehtestatud eriolukorda, kõrgendatud kaitsevalmidust, erakorralist seisukorda või sõjaseisukorda, on piisavalt selgelt reguleeritud ja praktikas hästi läbi harjutatud, võimuvolitused ja pädevused on paigas, juhtimine toimub nii strateegilisel tasandil, valdkondlikul tasandil ja ka konkreetsete projektide juhtimise tasandil.

Eestis on kehtestatud eraldi regulatsioon eriolukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra juhtimise osas, aga ei ole piisavalt analüüsitud, kas eriõiguslikus olukorras on olukorrale reageerimine õiguslikult reguleeritud selliselt, mis võimaldaks lahendada olukorda praktikas paindlikult ja ei tekitaks formaalseid või praktilisi takistusi otsuste vastuvõtmisel ja olukordade juhtimisel ning lahendamisel ning kas samaaegselt on regulatsioon ka demokraatlikule õigusriigile kohaselt õigusselge. Eriõiguslikeks olukordadeks nimetan käesolevas töös koondnimetusena hädaolukorra seaduses² (HOS) nimetatud hädaolukorraga seotud eriolukorda, riigikaitseaduses³ (RiKS) nimetatud kõrgendatud kaitsevalmidust ja sõjaseisukorda ning erakorralise seisukorra seaduses⁴ (ErSS) nimetatud erakorralist seisukorda. Eesti Vabariigi põhiseadus⁵ (PS) nimetab neist olukordadest eriolukorda, erakorralist seisukorda ja sõjaseisukorda.

¹ Kriisiks võib nimetada kõike, mis väljub „normaalse“ piiridest. Osad riigid on katsetanud kriisi definitsiooni välja töötada ja sätestada õigusaktides, samas enamus riike kasutab seda mõistet. Järelikult on kriisi definitsioon, selle äratundmine ja vahetegemine kriisi ja teiste erakorraliste olukordade vahel suhteliselt keeruline ja on tihti jäetud väikese grupi spetsialistide või teoreetikute pädevusse. E.Stern, D. Nohrstedt. Crisis Management in Estonia. Case Studies and Comparative Perspective.-Stockholm 1999: The Swedish Agency for civil emergency planning

² Hädaolukorra seadus- RT I, 28.12.2017, 49

³ Riigikaitseadus- RT I, 01.07.2016, 13

⁴ Erakorralise seisukorra seadus - RT I, 12.03.2015, 12

⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus- RT I, 15.05.2015, 2

Autor kaalus kas lisada eriõiguslike olukordade loetelusse ka mobilisatsiooni, kuid otsustas selle teema siit tööst välja jätta, kuna RiKS § 22 alusel on mobilisatsioon tegevuste kogum, mille käigus tagatakse Kaitseväge sõjaaja üksuste valmisolek sõjaliseks tegevuseks. Ka mobilisatsiooni välja kuulutamisega on seotud Vabariigi President ja Riigikogu, ning Vabariigi Valitsusel on pädevused kohaldada meetmeid, kuid autori hinnangul ei ole siiski mobilisatsioon eriõigusliku olukorraga päris võrreldav. RiKS seletuskirjas on selgitatud, et üleriigilised riigi kaitseseisundid on RiKS tähenduses on üldine kaitsevalmidus, kõrgendatud kaitsevalmidus ning sõjaseisukord.⁶ See selgitus toetab autori seisukohta mobilisatsiooni eriõiguslike olukordade ringist välja jätmise kohta.

Olukord maailmas on muutunud viimastel aastatel inimestele järjest ohtlikumaks, sagenenud terrorirünnakud järjest suuremate hukkunute arvuga ning küberrünnakud, millega soovitakse halvata valitsuse, riigiasutuse või elutähtsa teenuse osutaja tööd, on pannud riike üle vaatama oma valmisolekut reageerida sellistele sündmustele kiiresti ja paindlikult. Eesti Euroopa Liidu liikmesriigina ja Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni (NATO) liikmesriigina peab samuti muutunud oludega kaasas käima, see tähendab ka eriõiguslike olukordade regulatsiooni ülevaatamist ja kaasajastamist, sealhulgas ka juhtimise ja juhtimispädevuste ülevaatamist.

Euroopa Liit ei ole liikmesriikidele ette kirjutanud reegleid, kuidas peaks toimima eriõiguslike olukordade juhtimine riigis⁷, samuti ei kirjuta seda ette NATO⁸, see on iga riigi enda otsustada, riigi enda pädevuses. Riigid aga teevad koostööd ja jagavad teavet, et olla valmis võimalike kriiside või hädaolukordade korral või inimeste ja riigi toimimise vastu suunatud rünnakute puhul kiiresti reageerima. Euroopa Liidu kriisireguleerimise ja liikmesriikide kriisireguleerimise vahel on vertikaalne sidusus, kriisireguleerimise poliitikate eesmärkide ja vahendite vahel horisontaalne sidusus ning lisaks on veel institutsionaalne sidusus Euroopa Liidu institutsioonide ja Euroopa Liidus kriisireguleerimise juhtimise eest vastutavate isikute vahel.⁹ Koostöö näitena Balti riikides võib aga tuua Eesti Vabariigi valitsuse, Läti Vabariigi

⁶ Riigikaitseaduse seletuskiri, lk 20- kättesaadav elektrooniliselt,

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9/>

⁷ Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versiooni art 4 lg 2, 2012/C 326/01. Euroopa Liidu teataja, 26. oktoober 2012.-: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=ET>

⁸ Põhja-Atlandi leping-RT II 2004, 5, 14

⁹ N. Koenig. EU security policy and crisis management: a quest for coherence. London: Routledge, 2016- Routledge - <http://ebookcentral.proquest.com>

valitsuse ja Leedu Vabariigi valitsuse hädaolukordade ennetamise, nendeks valmisoleku ja neile reageerimise alase vastastikuse abi ja koostöö kokkulepet¹⁰.

Samuti tehakse riikide ühiseid õppusi, et harjutada koos olukorra lahendamist ja ka olukorra juhtimist. Euroopa Liit korraldas 2017 aastal õppuse kriisiohjamise mehhanismide testimiseks, küber- ja hübriidohtudele reageerimisel.¹¹ NATO korraldab mitmeid õppusi aastas, et harjutada liikmesriikide koostööd ja juhtimist. Iga NATO liikmesriik annab oma riigi õiguse ja juhtimise osas teavet, mille põhjal harjutatakse ka erinevate olukordade lahendamist õppustel. NATO õppus CMX (Crisis Management Exercise) eesmärgiks on harjutada kriisiohjamise poliitilist, sõjalist ja tsiviiljuhtimise korraldust ning protseduure. Eesti on osalenud mitmetel NATO CMX õppustel ja Vabariigi Valitsus on viimastel aastatel selle õppuse Eesti poolset juhtimist ja otsustusprotsessi rohkem läbi mänginud.

Eestis on eriõiguslike olukordade reguleerimist hakatud viimastel aastatel samuti üle vaatama, näitena võib tuua 2016. aasta 1. jaanuaril jõustunud RiKSi, mille kehtestamisega tunnistati kehtetuks rahuaja riigikaitse seadus ja sõjaaja riigikaitse seadus, samuti muudeti teisi riigikaitse valdkonna seadusi ning teiste valdkondade seadusi. Riigikaitse seaduse kehtestamisega astuti riigikaitse valdkonnas suur samm edasi ja mitte ainult riigikaitse valdkonnas, vaid autori hinnangul teadvustasid selle seaduse väljatöötamise protsessi tulemusena teised ministriumid, et riigi julgeolek ja riigikaitse ei puuduta ainult kaitsevaldkonda, sellega on riigikaitse laia käsitluse osas seotud enamus valdkondi, nt majandus, tervishoid jt, teemat käsitleti ka riigikaitse arengukava 2013-2022 koostamise raames¹². Samuti on toodud Eesti julgeolekupoliitika alustes, et avar julgeolekukäsitlus eeldab, et julgeoleku kindlustamiseks laieneb ja süveneb riigi institutsioonide omavaheline ja ka rahvusvaheline koostöö ning sellesse kaasatakse kõik ühiskonna osised.¹³ Eriõiguslike olukordade analüüsimine ja kaasajastamine jätkub,¹⁴ veel ei ole jõutud kõiki eriõiguslike olukordade regulatsioone üle vaadata ja hinnata,

¹⁰ Vabariigi Valitsuse 16.11.2017 korraldus nr 331 „Eesti Vabariigi valitsuse, Leedu Vabariigi valitsuse ja Läti Vabariigi valitsuse hädaolukordade ennetamise, nendeks valmisoleku ja neile reageerimise alase vastastikuse abi ja koostöö kokkuleppe eelnõu heakskiitmine ja volituse andmine“ - RT II, 22.11.2017, 2

¹¹ EU launches exercise to test crisis management mechanisms in response to cyber and hybrid threats- https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/32969/eu-launches-exercise-test-crisis-management-mechanisms-response-cyber-and-hybrid-threats_en

¹² Riigikaitse arengukava 2013-2022- http://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/sisulehed/-laiapohjaline/riigikaitse_arengukava_2013_2022.pdf

¹³ Riigikogu 31.05.2017 otsus „Eesti julgeolekupoliitika alused“ heakskiitmine“ - RT III, 06.06.2017, 2

¹⁴ Justiitsministeeriumi projekti „Õiguse revisjon“ raames on käimas projekt riigikaitseõiguse revisjon, mille eesmärgiks on õiguse korrastamine ja edasiarendamine laiapindse riigikaitse valdkonnas. Riigikaitseõiguse revisjoni ülesanne on Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2015–2019“ punkt 6.2.

mistõttu on ka autori teema aktuaalne ja autor loodab oma tööga sellesse protsessi oma väikese panuse anda.

Käesoleva töö eesmärgiks on välja selgitada, kas Eesti õigusaktides on piisavalt selgelt reguleeritud riigi juhtorganite pädevused ja juhtimisülesanded eriõiguslikeks olukordadeks. Täpsemalt vaatab autor käesolevas töös, mis pädevused ja ülesanded on Vabariigi Presidendil, Riigikogul, Vabariigi Valitsusel, peaministril ja ministril. Autor kaalus ka, kas lisada käesolevasse töösse ametiasutuse juhi pädevusi ja ülesandeid, samuti kohaliku omavalitsuse juhtide pädevusi ja ülesandeid, kuid töö kirjutamise käigus autor loobus nende juhtide pädevuste ja ülesannete vaatamisest tulenevalt käesoleva töö mahust.

Autor vaatab võrdlevalt Soome Vabariigi ja Leedu Vabariigi regulatsiooni eriõiguslike olukordade reguleerimise ja nende riikide juhtorganite pädevusi ja ülesandeid.

Lähtuvalt töö eesmärgist on autor püstitanud järgmised ülesanded:

- selgitada välja, kas Eesti Vabariigi juhtorganite pädevused ja ülesandeid on õigusaktides piisavalt selgelt reguleeritud ning teha järeldusi, teha vajadusel ettepanekuid õigusaktide muutmiseks;
- võrrelda juhtorganite pädevusi ning ülesandeid eriõiguslike olukordade osas Eesti, Soome ja Leedu õigusaktide põhjal.

Autor uurib töös järgmise hüpoteesi paikapidavust: eriõiguslike olukordade juhtimisülesanded ja riigi juhtorganite pädevused on seadustes piisavalt selgelt reguleeritud, õigusselgus on tagatud.

Püstitatud ülesannete lahendamiseks kasutab autor uurimismeetoditest andmekogumismeetodit, süsteemset ja analüütilist-võrdlevat meetodit. Autor tugineb töös Eesti Vabariigi õigusaktidele, Soome Vabariigi ja Leedu Vabariigi õigusaktidele, samuti õiguskirjandusele, eriõiguslike olukordi käsitlevale kirjandusele ning analüüsidele. Soome Vabariigi õigusaktidest on autoril võimalik eesti keelde tõlgituna lugeda valmiuslaki ja puolustustilalaki, teiste seaduste osas tõlgib autor ise vajalikud sätted soome keelest eesti keelde. Leedu Vabariigi õigusaktide inglise keelsetest tõlgetest tõlgib autor vajalikud sätted ise eesti keelde.

Käesolev töö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis käsitleb autor Eesti Vabariigi juhtorganite pädevusi ja ülesandeid, uurib juhtorganite rahuaaja pädevusi ja ülesandeid ning eriõiguslike olukordadega seotud juhtorganite pädevusi ja ülesandeid õigusaktide põhjal. Autor võrdleb juhtorganite pädevusi ja ülesandeid ning selgitab välja, kas pädevused ja ülesanded on õigusaktides piisavalt selgelt reguleeritud ja kas seeläbi on õigusselgus tagatud. Töö teises peatükis käsitleb autor välisriikide regulatsiooni, ehk Soome Vabariigi ja Leedu Vabariigi juhtorganite pädevusi ja ülesandeid, nende rahuaegseid pädevusi ja ülesandeid ning eriõiguslike olukordade reguleerimist õigusaktides ja juhtorganite pädevusi ja õigusi eriõiguslike olukordade välja kuulutamisel ja olukordade ajal. Autor hindab võrdlevalt Eesti juhtorganite pädevusi ja ülesandeid Soome juhtorganite pädevuste ja ülesannetega. Samuti hindab autor võrdlevalt Eesti juhtorganite pädevusi ja ülesandeid Leedu juhtorganite pädevuste ja ülesannetega.

Töö lõpuks soovib autor leida vastust küsimusele, kas eriõiguslike olukordade juhtimisülesanded ja riigi juhtorganite pädevused on seadustes piisavalt selgelt reguleeritud ja kas seeläbi on eriõigusliku olukorra juhtimise osas õigusselgus tagatud.

Käesolevat tööd iseloomustavad järgmised märksõnad: õigusloome, kriis, kriisireguleerimine, eriolukorrad, hädaolukorrad.

1. ERIÕIGUSLIKE OLUKORDADE JUHTIMISE REGULEERIMINE EESTI ÕIGUSES

Eriõiguslike olukordade juhtimise reguleerimine on poliitika kujundajatele ja õigusloome juristidele keeruline ülesanne, kuna tegemist on tulevikku suunatud õigusnormidega, mille rakendamise aeg ja ka tegelik olukord ning selle ulatus ei ole ette teada ja mille praktikat ei pruugi ühe inimpõlve jooksul näha. A. Khakee leidis, et seda ülesannet on Euroopa riigid lahendanud erinevalt ka põhiseaduse tasemel, mõnel riigil on eriõiguslikke olukordade õigusnorme kirjutatud põhiseadustesse, teistel riikidel on põhiseadustes väga vähe mainitud eriõiguslike olukordade kohta, erinevused on ka regulatsiooni ulatuses ja sisus, nt parlamendi rollis jt riigi juhtorganite pädevuses, samuti põhiõiguste kaitse osas ja demokraatliku poliitilise korra tagatistes.¹⁵

Teoreetik G. Agamben leiab aga, et eriõiguslikku olukorda ei pea reguleerimise eraldi seadusega, kuna eriõiguslik olukord on juriidilise korra peatamine, siis määratleb eriõiguslik olukord seaduse piiratud kontseptsiooni.¹⁶ Riigid on aga lahendanud seda ülesannet siiski ka eraldi seaduste reguleerimisega, näiteks kehtestanud hädaolukorra seaduse ja sõjaseisukorra seaduse. Kaasaegsetel põhiseaduslikel demokraatidel on regulatsioonid formaalsele erakorralisele valitsemiskorraldusele ajutise ülemineku kohta, et koondada sõjaväe võim täidesaatva võimu alla.¹⁷

Demokraatlikes riikides nõuab arusaamine lisapädevuste ja võimuvolituste vajaduse kohta eelnevalt täitevvõimu rolli suurenemise aktsepteerimist mõne demokraatia seisukoha arvelt. Eelkõige tähendab see mõne põhiõiguse piirangut ja mõne võimude lahususe ja tasakaalustatuse kontrolli peatamist.¹⁸ Siin ongi autori hinnangul oluline tasakaalukoha leidmine selle vahel, mis õigusi ja vabadusi lubada eriõiguslikus olukorras piirata ning mis meetmeid lubada kasutada selleks, et tagada eriõigusliku olukorra lahendamine parimal võimaliku moel ning et saaks taastada tavapärase õigusliku korra.

¹⁵ A. Khakee. Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces 2009, lk 8 - <http://www.dcaf.ch/publications>

¹⁶ G. Agamben. State of Exemption. Chicago: The University of Chicago Press, 2005, lk 4

¹⁷ S. Issacharoff. Political Safeguards in Democracies at War. Oxford Journal of Legal Studies, Volume 29, Issue 2, 1 July 2009, Pages 189–214.- <https://doi-org.ezproxy.utlib.ut.ee/10.1093/ojls/gqp006>

¹⁸ A. Welikala. States of Emergency: issues for constitutional design. CPA working papers on Constitutional reform No. 5, 2016, lk 3- Centre for Policy Alternatives- www.constitutionalreforms.org.

Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommentaaride (edaspidi *PS kommentaar*) riigikaitse peatüki eessõna kannab edasi sarnast mõtet: „Ohu puudumisel on riik üles ehitatud võimude lahususe põhimõttel, mis minimeerib võimalike kuritarvituste ohtu. Seevastu olukorras, kus riigi eksistents, julgeolek ja turvalisus on ohustatud, ei ole võimalik tavapäraste rahuaegsete õigussuhete raames riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda kaitsta. Vahetu sõjalise ülesande täitmine nõuab vastase võimalikult tõhusat purustamist struktuuride abil, millele on omased võimu kontsentratsioon, käsuhierarhia ja salajasus. Ka põhiõiguste ja vabaduste piiramise ulatus erineb oluliselt demokraatliku korra toimimisel ja ohu korral. Demokraatia toimimise eeldus on otsustus- ja valikuvabadus, aga mida tuleb piirata ohu- või surveolukorras.“¹⁹

Samas on Eesti Vabariigi puhul tegemist PS §st 10 tulenevalt demokraatliku õigusriigiga, kus PS § 3 alusel teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Riigikohus on leidnud „Põhiseaduse kohaselt on avaliku võimu põhiseadusliku ja demokraatliku teostamise aluseks avaliku võimu rajanemine õigusele (preambula) ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse (§ 4), demokraatliku õigusriigi (§ 10) ning seaduslikkuse (§ 3 lg 1) printsiibid. Nimetatud printsiipide järgimiseks ning igaühe põhiõiguste ja vabaduste kaitseks peavad legislatiiv- ja haldusfunktsioonid olema eristatud ja täpselt määratletud ning nende funktsioonide täitmine peab toimuma kooskõlas Põhiseadusega ja õigusteoorias tunnustatud põhimõtetega. Pädevuse umbmäärasus, samuti pädevuse ületamine kahjustab üldist õiguskindlust ning loob ohu Põhiseaduses sätestatud riigiehituslike põhimõtete ning igaühe õiguste ja vabaduste kahjustamiseks.“²⁰

Seaduse normide kirjutamisel tuleb järgida ka õigusselguse põhimõtet. Õigusselguse põhimõte tuleneb PS §st 10, mida tõlgendades on Riigikohus öelnud, et: „Demokraatliku õigusriigi põhimõtte tähendab, et Eestis kehtivad sellised õiguse üldpõhimõtted, mida tunnustatakse Euroopa õigusruumis.“²¹ Õiguse üldpõhimõtetena on Riigikohus nimetanud seaduslikkust,²² ebasoodsa tagasiulatuva mõju keeldu ja õiguspärase ootuse põhimõtet²³, õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtet²⁴, võrdse kohtlemise põhimõtet²⁵ aga ka teisi põhimõtteid. „Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte)

¹⁹ E. Kodar, O. Kask, K. Kirss, E. Markvart, K. Purtsak, J. Põld. PS X ptk eessõna, komm 5. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017-
<http://www.pohiseadus.ee>

²⁰ RKPJKo 20.12.1996, 3-4-1-3-96, p 1

²¹ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 131; RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 14

²² RKPJKo 12.01.1994, III-4/A-1/94

²³ RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94

²⁴ RKPJKo 30.09.1998, 3-4-1-6-98, p II

²⁵ RKHKm 24.03.1997, 3-3-1-5-97, p 4

kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte).“²⁶ Täpsemalt tuleneb õigusselguse põhimõte PS § 13 lõikest 2, mis sätestab, et seadus kaitseb igati riigivõimu omavoli eest. PS kommentaarides on õigusselgust selgitatud järgmiselt: „Õigusselguse põhimõte nõuab niisiis, et õigusaktid oleksid sõnastatud piisavalt selgelt ja arusaadavalt, et isikul oleks võimalik piisava tõenäosusega ette näha, milline õiguslik tagajärg kaasneb teatud tegevuse või tegevusetusega.“ Iga eriõigusliku olukorra välja kuulutamine ja selle järgselt meetmete rakendamine ja isikute põhiõiguste piirangud toovad kaasa vaieldamatult Eesti Vabariigis elavatele isikutele tagajärgi kas liikumiskiiranguga, töökohustusega või mõne muu meetme või piiranguga.

PS kommentaarides on selgitatud, kuidas peaks riigivõimu volitusi reguleerima, kuid on siiski jäetud võimalus, et on olukordi ja vajadusi, mida ei saa väga detailselt reguleerida: „Seadusandja peab kõigil juhtudel sätestama võimalikult üksikasjalikult eelkõige volitus- ehk alusnormide koosseisud ja õigusjärelmid. Samas tuleb silmas pidada, et üksikasjalikkuse astme määrab ära reguleeritav valdkond. “Kui seadusandja volitus on üldine, kuid pole otseselt vastuolus Põhiseadusega, siis oletus või võimalus, et valitsuse tegevus võib seda volitust järgides olla põhiseadusevastane, ei tingi iseenesest volituse põhiseadusevastasust. Vabariigi Valitsus peab delegeeritud normilooma käigus järgima Põhiseadust ning tõlgendama nii seadust kui ka delegatsiooninormi kooskõlas Põhiseadusega.“²⁷

Eriõiguslike olukordade reguleerimisel ei ole aga alati võimalik kirjutada selgeid ja täpseid õigusnorme tuleviku jaoks, ka PS kommentaarides on selgitatud põhjendatust õigusnormi abstraktsete koosseisude vajadusele: „Ka abstraktsete koosseisude järele on vajadus olemas: kuna elus ei ole võimalik kõike ette näha, ei ole ka võimalik tagada olukorda, kus kõik normid sisaldavad detailseid koosseise ja õigusjärelmeid. Kuna täitevvõim vajab tegutsemiseks seaduslikku alust, peab seadusandja paratamatult looma alused riigivõimu tegutsemiseks ka nimetamata ohtude korral. Need aga ei saa olla konkreetsed, vaid eeldavad oma olemuselt abstraktset formuleeringut. Seadusandja peab iga kord, kui ta tahab kehtestada üldklauslit, eraldi kaaluma selle vajalikkust ning võimalikke alternatiive. Üldklausli funktsioon on sätestada vajalik alus täitevvõimu tegutsemiseks ettenägematus olukorras; ettenähtava olukorra jaoks peab seadusandja nägema ette detailsema regulatsiooni. Suure abstraktsusastmega koosseisu ja kaalutusõigusega normi puhul kasvab normi rakendaja roll, kes peab tõlgendama

²⁶ RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 23

²⁷ R. Narits, T. Annus, M. Ernits. PS § 3, komm 23. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017-<http://www.pohiseadus.ee>

üldklauslina sõnastatud volitusnormi põhiseadusega konformselt, arvestades normi adressaadi põhiõigusi ning proportsionaalsuse põhimõtet. Ainult nii on võimalik tagada üldklausli kooskõla olulisuse põhimõttega. Mida üldisem on norm, seda kõrgemad nõudmised tuleb esitada selle alusel rakendatava põhiõiguse riive õigustusele.“²⁸

Seega, mida üldisem on normi sõnastus, mis puudutab eriõigusliku olukorra reguleerimist ja põhiõiguste piiramist, seda suurem vastutus on nende normide rakendajatel. Õigusnormid kujutavad endast kirjalikus vormis esitatud käitumis- või otsustamisreegleid. Õigusest kinnipidaja või õiguse kasutaja jaoks on nad käitumisreeglid, õiguse rakendaja jaoks aga otsustamisreeglid.²⁹ Siiski ei saa jätta autori hinnangul eriõiguslike olukordade juhtimise osas õigusaktidesse ka liiga palju määramatust näiteks pädevuste osas, kuna sellistes olukordades hakkavad mõjuma ka juhtide isiksuseomadused ja oskus tulla kriisiga toime. Me ei tea ju ette, kuidas just need juhid, kes sel hetkel ametis on, kriisilukorraga toime tulevad.

Autor vaatab selles peatükis Eesti Vabariigi juhtorganite juhtimispädevusi ja ülesandeid eriõiguslike olukordade välja kuulutamisel ja ajal ning selgitab välja, kas juhtimispädevus ja ülesanded on piisavalt selgelt seadustes kirjas ning seeläbi õigusselgus tagatud.

1.1. Vabariigi President

Vabariigi Presidendi valimise kord, funktsioon, volitused, pädevus ja ülesanded on sätestatud PS viiendas peatükis. Vabariigi Presidendi volituste tekkimise ja lõppemise ning Vabariigi Presidendi ametiülesannete täitmise korraldus on reguleeritud Vabariigi Presidendi töökorra seaduses³⁰.

PS § 77 sätestab, et Vabariigi President on Eesti riigipea. PS kommentaarides on kirjeldatud Vabariigi Presidendi funktsiooni järgmiselt „Eesti Vabariigi Presidendi institutsioon ongi üldjoontes selliseks kujunenud, nagu Põhiseaduse Assamblee seda ette nägi. Erilist rõhutamist väärib presidendi ühiskonda ühendav, riigivõimu stabiilsust kindlustav ja põhiseaduslikke institutsioone tasakaalustav funktsioon. Kui Eesti ühtsuse, s.o ühiste eesmärkide ja väärtuste edendamine piirdub peamiselt kõnede, seisukohavõttude jms PS-s otseselt reguleerimata

²⁸ R. Narits, T. Annus, M. Ernits. PS § 3, komm 30. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017-<http://www.pohiseadus.ee>

²⁹ R. Narits. Tõlgendamine: teadus või seadus? – Juridica 1994/IX, lk-d 228-230

³⁰ Vabariigi Presidendi töökorra seadus - RT I, 27.06.2017, 11

tegevusega, siis teiste funktsioonide täitmiseks näeb PS ette vastavad aktid ja toimingud./.../ Viimati nimetatud tasakaalustav mõju on kogu PS kehtimise aja vältel pikaajalised valitsuskriisid ära hoidnud ja sellega toetanud stabiilse poliitilise kultuuri teket.../“³¹

Vabariigi Presidendi ülesanded on täpsemalt reguleeritud PS §s 78. Vabariigi President:

- esindab Eesti Vabariiki rahvusvahelises suhtlemises;
- nimetab ja kutsub tagasi Vabariigi Valitsuse ettepanekul Eesti Vabariigi diplomaatilised esindajad ning võtab vastu Eestisse akrediteeritud diplomaatiliste esindajate volikirjad;
- kuulutab välja Riigikogu korralised valimised ja vastavalt põhiseaduse §-dele 89, 97, 105 ja 119 Riigikogu erakorralised valimised;
- kutsub kokku Riigikogu uue koosseisu vastavalt põhiseaduse §-le 66 ja avab selle esimese istungi;
- teeb Riigikogu esimehele ettepaneku Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumiseks vastavalt põhiseaduse §-le 68;
- kuulutab välja seadused vastavalt põhiseaduse §-dele 105 ja 107 ning kirjutab alla ratifitseerimiskirjadele;
- annab seadlusi vastavalt põhiseaduse §-dele 109 ja 110;
- algatab põhiseaduse muutmist;
- määrab peaministrikandidaadi vastavalt põhiseaduse §-le 89;
- nimetab ametisse ja vabastab ametist valitsuse liikmed vastavalt põhiseaduse §-dele 89, 90 ja 92;
- teeb Riigikogule ettepaneku Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri ja õiguskantsleri ametisse nimetamiseks;
- nimetab Eesti Panga nõukogu ettepanekul ametisse Eesti Panga presidendi;
- nimetab Riigikohtu ettepanekul kohtunikud;
- annab riiklikke autasusid, sõjaväelisi ja diplomaatilisi auastmeid;
- on Eesti riigikaitse kõrgeim juht;
- teeb Riigikogule ettepanekud sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ning vastavalt põhiseaduse §-le 129 erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks;
- kuulutab Eesti vastu suunatud agressiooni korral välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni vastavalt põhiseaduse §-le 128;

³¹ Ü. Madise, E-J. Truuväli. PS § 77, komm 3. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017-<http://www.pohiseadus.ee>

- vabastab süüdimõistetuid nende palvel armuandmise korras karistuse kandmisest või kergendab karistust;
- algatab õiguskantsleri kriminaalvastutusele võtmise vastavalt põhiseaduse §-le 145.

PS kümnendas peatükis, ehk riigikaitse peatükis on Vabariigi Presidendi roll ja ülesanded seoses riigikaitsega eraldi välja toodud. PS § 127 sätestab, et riigikaitse kõrgeimaks juhiks on Vabariigi President ning ka seda, et Vabariigi Presidendi juures on nõuandva organina Riigikaitse Nõukogu, kelle koosseisu ja ülesandeid sätestab seadus.

Riigikaitse Nõukogu koosseis ja ülesanded on sätestatud RiKS §s 3. Vabariigi President moodustab Riigikaitse Nõukogu, mille koosseisu kuuluvad Riigikogu esimees, Riigikogu riigikaitsekomisjoni ja väliskomisjoni esimees, peaminister, riigikaitsega seotud valdkondade eest vastutavad ministrid ning Kaitseväge juhataja. Riigikaitse Nõukogu arutab riigikaitse seisukohalt olulisi küsimusi ja avaldab nende kohta arvamust. Vabariigi President kinnitab Riigikaitse Nõukogu töökorra ja juhatab koosolekuid.

Vabariigi President Kersti Kaljulaid on oma ametiaja jooksul näiteks kokku kutsunud Riigikaitse Nõukogu koosoleku detsembris 2016, kus arutati energia varustuskindluse küsimusi; veebruaris 2017, kus kaitseminister ja Kaitseväge juhataja andsid ülevaate täiendavate NATO liitlasvägede saabumisest Eestisse vastavalt Alliansi otsusele 2016. aasta Varssavi tippkohtumisel; aprillis 2017, kus arutati sündmusi Süürias ning nende mõju Euroopa ja lähiumbruse julgeolekusituatsioonile, aga ka terroriaktid Peterburis ja Stockholmis; juulis 2017, kus arutati regioonis lähikuudel toimuvaid sõjalisi õppusi ning julgeolekuasutused andsid ülevaate oma vastutusalast ning novembris 2017, kus arutati ID-kaardi turvariskiga seotud probleemide lahendamist ning otsiti viise, kuidas sellisteks olukordadeks tulevikus paremini valmis olla.

Vabariigi Presidenti teavitatakse RiKS § 33 lõike 3 alusel Kaitseväge kasutamisest kollektiivse enesekaitse operatsioonil. Kui RiKS § 33 lõike 1 alusel on Riigikogu eelnevalt ratifitseerinud kollektiivse enesekaitse põhimõtet sätestava välislepingu või lepingu puudumisel teinud otsuse Kaitseväge kasutamise kohta kollektiivse enesekaitse operatsioonil, siis üksuste osalemise alustamise või osalemise lõpetamise kohta annab Kaitsevägele korralduse Vabariigi Valitsus. Korraldus tehakse viivitamata teatavaks Vabariigi Presidendile, Riigikogu juhatusel ja Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks

välisriigi relvajõududele ajutise riigis viibimise loa andmisest teavitatakse RiKS § 37 lõike 2 alusel samuti Vabariigi Presidenti.

Vabariigi Presidenti tuleb teavitada ka RiKS § 39 lõike 4 alusel järgmiste relvajõududele transiidilubade andmisest:

- riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutav minister otsustab käskkirjaga anda transiidiluba relvajõududele, mille üksuse isikkoosseisus on kuni 2000 liiget;
- Vabariigi Valitsus otsustab korraldusega anda transiidiluba relvajõududele, mille üksuse isikkoosseisus on 2001 kuni 5000 liiget.

Seega teavitatakse Vabariigi Presidenti Eesti Kaitseväge osalemisest rahvusvahelistel sõjalistel operatsioonidel, samuti välisriigi relvajõudude Eesti territooriumile lubamisest ning välisriigi relvajõududele transiidiluba andmisest.

1.1.1. Vabariigi Presidendi ülesanded eriolukorra ajal

HOS § 19 lõike 1 alusel võib Vabariigi Valitsus loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust põhjustatud hädaolukorra lahendamiseks välja kuulutada eriolukorra, kui hädaolukorda ei ole võimalik lahendada ilma HOSis sätestatud juhtimiskorraldust või meetmeid rakendamata.

Vabariigi Presidendil on roll eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamisel Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamise osas nõusoleku andmisel. HOS § 34 lõike 1 alusel saab Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata eriolukorra tööde tegemisele ja liikluse korraldamisele eriolukorra ajal ning turvalisuse tagamisele eriolukorra piirkonnas. Selleks, et kaasata Kaitseväge või Kaitseliitu või mõlemaid liikluse korraldamisele eriolukorra ajal ning turvalisuse tagamisele eriolukorra piirkonnas, on vaja Vabariigi Presidendi nõusolekut.

HOS § 35 lõike 4 alusel, kui Kaitseväge ja Kaitseliitu on kaasatud liikluse korraldamisele eriolukorra ajal ning turvalisuse tagamisele eriolukorra piirkonnas, võivad kaitseväelane ja Kaitseliidu tegevliige ülesande täitmisel kohaldada vahetut sundi korrakaitseseaduse 5. peatükis politseile ettenähtud alustel ja korras. Vahetu sunni kasutamise õiguse andmine korrakaitsete ülesannete täitmisel ongi põhjus, miks on tasakaalustava organina toodud sellesse menetlusse sisse Vabariigi Presidendi roll.

HOS § 34 lõike 4 alusel kriisireguleerimise koordineerimise eest vastutav minister peab Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamise soovi ja vajadust põhjendama lisaks riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutavale ministrile ka Vabariigi Presidendile. Kui Vabariigi President ei ole veendunud, et liikluse korraldamisele eriolukorra ajal ning turvalisuse tagamisele eriolukorra piirkonnas on vaja täiendavat ressursi kaitseväelaste ja Kaitseliidu tegevliikmete osalemisega, võib Vabariigi President jätta nõusoleku andmata. Sel juhul ei saa Vabariigi Valitsus sellist kaasamise korraldust kehtestada ja seega politsei peab saama olukorra lahendamisel hakkama oma jõudude ja vahenditega.

Praktikas on Kaitseliitu ja Kaitseväge vahetu sunni kasutamise õigusega viimastel aastatel kaasatud näiteks 30. augustist 2014. a kuni 3. septembrini 2014. a turvalisuse tagamiseks Ameerika Ühendriikide presidendi visiidi ajal³². 30. ja 31. juulil 2017. a kaasati Kaitseliitu ja Kaitseväge avaliku korra kaitsesse Ameerika Ühendriikide asepresidendi visiidi ajal³³. Samuti kaasati Kaitseväge ja Kaitseliitu Eesti Euroopa Liidu eesistumise ajal avaliku korra kaitsesse 28.–30. septembrini 2017. a digitaalvaldkonna tippkohtumise ajal.³⁴ Kõikidel nendel Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamise kordadel on küsitud Vabariigi Presidendi nõusolekut ja Vabariigi President on oma nõusoleku andnud.

1.1.2. Vabariigi Presidendi ülesanded kaitsevalmiduse kõrgendamisel

RiKS § 13 sätestab, et Eesti Vabariigi julgeolekut ähvardava suurenenud ohu korral ja seaduse § 30 punktis 1 nimetatud kollektiivse enesekaitse operatsioonil osalemiseks võib Vabariigi Valitsus otsustada korraldusega kõrgendada üldist kaitsevalmidust. Sellise otsuse tegemisel lähtub Vabariigi Valitsus ohuhinnangust.

RiKS § 13 lõike 2 alusel peab Vabariigi Valitsus teavitama Riigikogu ja Vabariigi Presidenti kaitsevalmiduse kõrgendamise otsusest ning selle põhjustest viivitamata.

³² Vabariigi Valitsuse 28.08.2014 korraldus nr 363 „Kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamine turvalisuse tagamiseks Ameerika Ühendriikide presidendi visiidi ajal“- RT III, 29.08.2014, 8

³³ Vabariigi Valitsuse 27.07.2017 korraldus nr 223 „Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamine avaliku korra kaitsesse Ameerika Ühendriikide asepresidendi visiidi ajal“- RT III, 29.07.2017, 2

³⁴ Vabariigi Valitsuse 21.09.2017 nr korraldus nr 263 „Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamine avaliku korra kaitsesse digitaalvaldkonna tippkohtumise ajal“- RT III, 26.09.2017, 3

Vaadates Vabariigi Presidendi ülesandeid kaitsevalmiduse kõrgendamisel, nähtub, et kaitsevalmiduse kõrgendamise otsustamisel Vabariigi Presidendil otsest rolli ja ülesandeid seaduse tasemel sätestatud ei ole, kuna kaitsevalmiduse kõrgendamisele järgnevalt on olukorra lahendamine Vabariigi Valitsuse, peaministri ning ministrite ja neile alluvate asutuste pädevuses. Kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamist juhib RiKS § 9 lõike 1 alusel peaminister. RiKS § 13 lõige 3 sätestab, et kaitsevalmiduse kõrgendamise järel asub riigikaitseülesannetega asutus ja isik täitma kõrgendatud kaitsevalmiduse ajaks ette nähtud riigikaitseülesandeid ning võib kehtestada ja kohaldada piiravaid meetmeid. Riigikaitseülesannete ja nende täitma asumise aja valikul lähtutakse riigi kaitsetegevuse kavas määratud korrast. Riigikaitseülesanded on määratletud RiKS § 5 lõikes 2, mille alusel on riigikaitseülesanded riigikaitse eesmärgi saavutamiseks vajalikud ülesanded, mis seonduvad ministeeriumi valitsemisalaga, muu täidesaatva riigivõimu asutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse põhiülesannetega ja juriidilise isiku tegevusala või eesmärgiga. Ministeeriumi ning muu täidesaatva riigivõimu asutuse riigikaitseülesanded määratakse RiKS § 5 lõike 3 alusel seaduses või riigi kaitsetegevuse kavas või antakse kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal Vabariigi Valitsuse otsusega lisaülesannetena käesolevas seaduses sätestatud ulatuses ja korras.

Riigikaitse kõrgeima juhina peab Vabariigi President olema aga alati kursis riigis toimuvate sündmustega, mis võivad ohustada või ohustavad riigi julgeolekut, seega on seadusega ette nähtud teavitamise kohustus ja Vabariigi President saab kokku kutsuda ka Riigikaitse Nõukogu, et saada täiendavat teavet ja arutada sündmuste lahendamise tegelevate ametkondade esindajate ja peaministriga sündmuste lahendamise seotud probleeme ja võimalikke lahendusi.

1.1.3. Vabariigi Presidendi ülesanded erakorralise seisukorra välja kuulutamisel ja erakorralise seisukorra ajal

ErSS § 2 lõige 1 sätestab, et erakorraline seisukord kuulutatakse välja Eesti Vabariigi põhiseaduse § 129 alusel Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul ja lõige 3 sätestab, et erakorralise seisukorra võib Riigikogu Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse ettepanekul oma koosseisu häälteenamusega välja kuulutada kogu riigis, kuid mitte kauemaks kui kolmeks kuuks. Seega on Vabariigi President üks kahest, kes võib teha ettepaneku Riigikogule kuulutada välja erakorraline seisukord.

Vabariigi Presidendile (nt sama õigus on Vabariigi Valitsusel) on ErSS § 12 lõike 1 alusel ette nähtud ka võimalus pöörduda enne Riigikogule erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettepaneku tegemist isikute või nende gruppide poole, kelle tegevusest tuleneb Eesti põhiseaduslikku korda ähvardav oht ja nõuda, et õigusvastane tegevus lõpetatakse viivitamatult. Kui nimetatud isikud või nende grupid pärast Vabariigi Presidendi pöördumise avaldamist massiteabevahendites viivitamatult ei lõpeta õigusvastast tegevust, teeb Vabariigi President ErSS § 12 lõike 3 alusel ikkagi Riigikogule ettepaneku kuulutada välja erakorraline seisukord. Erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettepanek esitatakse Riigikogule kirjalikult, ettepaneku sisu on ErSS § 13 lõike 1 alusel kuulutada vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse §-le 129 välja erakorraline seisukord kogu riigis, kuid mitte kauemaks kui kolmeks kuuks. Ettepanekus tuleb ära näidata, millest tuleneb Eesti põhiseaduslikku korda ähvardav oht.

Kui selline ettepanek esitatakse Riigikogu korralise istungjärgu ajal, esitab Vabariigi President Riigikogu esimehele kirjaliku ettepaneku kutsuda Riigikogu täiendav istung kokku viivitamatult. Kui aga ettepanek esitatakse Riigikogu istungjärkude vahelisel ajal, esitab Vabariigi President Riigikogu esimehele kirjaliku ettepaneku kutsuda Riigikogu erakorraline istungjärk kokku vähemalt kaheksa tunni jooksul, arvates ettepaneku tegemisest.

Vabariigi Presidendil on erakorralise seisukorra ajal ülesanne otsustada, kas lubada erakorralise seisukorra lahendamisse kaasata Kaitseväge ja Kaitsealiitu, seda otsust saab Vabariigi Valitsus teha vaid Vabariigi Presidendi nõusolekul.

ErSS § 15 alusel võib Kaitseväge ja Kaitsealiitu erakorralise seisukorra lahendamise eesmärgil kaasata järgmiste ülesannete täitmisse:

- 1) avaliku võimu organi ja riigikaitseobjekti vastu suunatud ründe ärahoidmine ja tõkestamine;
- 2) vägivallega seotud kollektiivsest surveaktsioonist või vägivallega seotud ulatuslikust isikugruppide vahelisest konfliktist tuleneva ebaseadusliku tegevuse tõkestamine;
- 3) Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldse isoleerimisega seotud ebaseadusliku tegevuse tõkestamine;
- 4) vägivallega seotud massilise korratuse tõkestamine.

Ettepaneku kaasata Kaitseväge või Kaitsealiitu eelpool nimetatud ülesande täitmisse teeb Vabariigi Valitsusele sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister ehk siseminister. Ettepanek tuleb kooskõlastada eelnevalt riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutava ministriga, ehk kaitseministriga. Nende ülesannete täitmisel võivad kaitseväelane ja

Kaitseliidu tegevliige ErSS § 15¹ lõike 4 alusel kohaldada vahetut sundi korrakaitseseaduse 5. peatükis politseile ettenähtud alustel ja korras.

Vabariigi President võtab ErSS § 18 lõike 6 alusel osa ka Riigikogu istungist, kus kuulatakse ära erakorralise seisukorra juhi aruanne.

Vaadates Vabariigi Presidendi ülesandeid erakorralise seisukorra välja kuulutamisel ja erakorralise seisukorra ajal, siis võib tõdeda, et Vabariigi Presidendi tähtsaim ülesanne on erakorralise seisukorra välja kuulutamise ettepaneku tegemine. Kui Riigikogu on erakorralise seisukorra välja kuulutanud, siis Vabariigi Presidendi ülesanne on osaleda Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamise ettepaneku tegemise otsustusprotsessis ning olla kursis erakorralise seisukorra lahendamise seisuga.

Küsimusi tekitab Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse pädevuse ja ülesannete kattuvuse osa erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettepaneku tegemisel. Selgusetu on, kuidas lahendada olukord, kui Vabariigi Valitsus ja Vabariigi President on eriarvamusel erakorralise seisukorra väljakuulutamise vajalikkuse osas. Või kuidas lahendada olukord, kui nii Vabariigi President kui ka Vabariigi Valitsus soovib teha Riigikogule ettepanekut erakorralise seisukorra välja kuulutamise kohta ja nad ei saa kokkuleppele, kumb selle ettepaneku teeb. Selliste olukordade puhul võib juhtuda, et kui riigi juhid on sellises asjas eriarvamusel, siis toob see riigis kaasa juhtimiskriisi, mis halvab olukorra lahendamist veelgi ja sellise juhtimiskriisi vältimiseks peavad nii nõuandjad kui ka otsustajad ise olema ühe laua taga, ühes infoväljas ja ühel meelel. Senikaua, kui eelpool mainitud pädevuste kattuvus kehtib, jääb meil loota sellele, et nii Vabariigi Presidendi nõuandjad kui ja Vabariigi Valitsuse nõuandjad on piisavalt asjatundlikud spetsialistid ning et otsustajates ja nõuandjates on tahet tegelikult lahendada olukorda.

Autor tõdeb aga siinkohal, et selliste oluliste riigi juhtorganite otsuste pädevuste kattuvuse osas ei ole tagatud õigusselgus. Kuna erakorralise seisukorra välja kuulutamisega kaasneb vaieldamatult ErSSis sätestatud meetmete ja isikute põhiõiguste piirangute rakendamine, siis peaks autori hinnangul olema seadustes selgelt reguleeritud, kellel on esmane õigus teha Riigikogule ettepanek erakorralise seisukorra välja kuulutamiseks ja kui mingil põhjusel tema ei saa seda teha, siis kellel on teisenä selline õigus. Autori hinnangul tagaks selline regulatsioon parema õigusselguse ja välistaks võimalikud vaidlused ja juhtimiskriisi tekkimise võimaluse.

Väga oluline on selliste oluliste ja ajakriitiliste otsuste tegemisel ka otsustajate teadlikkus, T. Annus on leidnud, et demokraatliku otsuse langetamine eeldab informatsiooni ning teadmisi otsuse eelduste, sisu ning tagajärgede kohta.³⁵ Seetõttu oleks autori hinnangul parem, kui kõik otsustajad ja nende nõuandjad oleksid samas infoväljas.

1.1.4. Vabariigi Presidendi ülesanded sõjaseisukorra välja kuulutamisel, sõjaseisukorra lõppemisel ja sõjaseisukorra ajal

PS § 128 sätestab, et Riigikogu kuulutab Vabariigi Presidendi ettepanekul välja sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ning otsustab Kaitseväge kasutamise Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisel. Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooni korral kuulutab Vabariigi President välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni, ootamata ära Riigikogu otsust.

PS kommentaarides selgitatakse presidendi pädevust sõjaseisukorra välja kuulutamise järgmiselt: „Tegevuse kvalifitseerimine agressioonina on § 128 lg-st 2 tulenevalt jäetud Vabariigi Presidendi pädevusse. Kuna § 127 lg 2 nimetab ka presidenti nõustavat Riigikaitse Nõukogu, siis võimalusel konsulteerib president Riigikaitse Nõukoguga sõjaseisukorra või mobilisatsiooni väljakuulutamisel. Agressiooni korral on väga oluline sõjategevuse kiire alustamine, mis eeldab Vabariigi Presidendi kiiret otsust. Kuna Riigikaitse Nõukogu saab seisukohta avaldada kiiresti (vajadusel ka kogunemata, erinevalt nt Riigikogust), siis on operatiivselt võimalik teada saada erinevate riigikaitsepoliitikat kujundavate põhiseadusorganite (Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu) seisukohad.“³⁶

Samuti sätestab RiKS § 17, et sõjaseisukorra kuulutab välja Vabariigi Presidendi ettepanekul Riigikogu. Eesti vastu suunatud agressiooni korral kuulutab sõjaseisukorra välja Vabariigi President, ootamata ära Riigikogu otsust. RiKS seletuskirjas on selgitatud „Vabariigi Presidendi pädevus on seotud eelkõige vahetu relvastatud rünnakuga, mis ei jäta Riigikogule aega reageerimiseks. Riigikogu saab oma pädevusest lähtuvalt otsustada edasiste abinõude kasutamise.“³⁷

³⁵ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn: kirjastus Juura 2006, lk 52.

³⁶ E. Kodar, O. Kask, K. Kirss, E. Markvart, K. Purtsak, J. Põld. PS § 128, komm 18. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017-<http://www.pohiseadus.ee>

³⁷ Riigikaitseaduse seletuskiri, lk 32

Seega Vabariigi Presidendil on suur roll sõjaseisukorra välja kuulutamisel. Ühel juhul teeb ta ettepaneku Riigikogule sõjaseisukorra välja kuulutamiseks, aga kui on tegemist Eesti Vabariigi vastu suunatud agressiooniga, siis on Vabariigi Presidendil endal õigus kuulutada sõjaseisukord välja. Vabariigi Presidendil on nendest ülesannetest tulenevalt õigus saada vahetult teavet riigikaitse ja riigi julgeoleku olukorra kohta, saada ohuhinnanguid julgeolekuasutustelt jt.

Vabariigi Presidendil on ka ülesanne teha Riigikogule RiKS § 21 alusel ettepanek kuulutada sõjaseisukord lõppenuks.

Kuigi Vabariigi President on riigikaitse kõrgeim juht, siis sõjaseisukorra ajal ei ole Vabariigi Presidendile olukorra juhtimisega seotud ülesandeid seadustes sätestatud. Praktikas on tal eeldatavasti tulenevalt tema rahuaja ülesandest, milleks on Eesti Vabariigi esindamine rahvusvahelises suhtluses, ka tugev roll rahvusvahelises suhtluses ja Eesti Vabariigi esindamises sõjaseisukorra ajal, kuna sellises olukorras on väga oluline teiste riigipeade ja riikidega kontakti hoidmine ning teiste riikide toetus. Samuti on Vabariigi Presidendil arvamusirolli roll ja sõnumite edastamine Eesti rahvale.

Sõjaseisukorra ajal võib Vabariigi Presidendil olla vaja täita ka PS § 109 sätestatud ülesannet, ehk anda edasilükkamatute riiklike vajaduste korral seaduse jõuga seadlusi. Seadlustele tuleb võtta ka Riigikogu esimehe ja peaministri kaasallkiri.

1.2. Riigikogu

Riigikogu valimise ja moodustamise kord, koosseis, üldine töökord, pädevus ja põhilised ülesanded on sätestatud PS neljandas peatükis. Riigikogu täpsem töökord on reguleeritud Riigikogu kodu- ja töökorra seadusega (RKKTS).³⁸

PS kommentaarides on Riigikogu olemust kirjeldatud järgmiselt:

„Riigikogu on Eesti rahva parlamentaarne esindusorgan. Ta on Eestis ainus riigiorgan, mille Eesti rahvas on moodustanud otsestest valimistest. Oma asendilt on Riigikogu rahva, kes PS § 56 alusel teostab kõrgeimat riigivõimu, ning Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute kõrval üks kõrgematest riigiorganitest, kelle pädevus tuleneb vahetult PS-st. See, et Riigikogu

³⁸ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus - RT I, 28.06.2016, 22

on üks kõrgematest riigiorganitest, ei tähenda, et teised riigiorganid on allutatud Riigikogule. Riigikogule allutatud riigiorganeid pole.³⁹

PS § 59 sätestab, et seadusandlik võim kuulub Riigikogule. PS kommentaarides on Riigikogu põhipädevust kirjeldatud järgmiselt: „PS § 59 fikseerib §-s 4 sätestatud võimude lahususe põhimõttest lähtuvalt Riigikogu põhipädevuse, mille teostamisest Riigikogu ei saa keelduda ega loobuda. Seaduste (vt § 65 komm 5) vastuvõtmine on Riigikogu olemuslik ülesanne. Seadus on Riigikogu tahte väljendusvorm, mille kaudu ta seob nii täidesaatva kui ka kohtuvõimu tegevuse. Seadus on ühtaegu nii ühiskonnas korra tagamise kui ka poliitiliste eesmärkide saavutamise vahend. Riigikogul on pädevus kooskõlas põhiseadusega kõigis riigivõimu teostamist puudutavates olulistes küsimustes seadusi vastu võtta. Põhiseadus seab piirid Riigikogu pädevusele otsustada seadusega nende küsimuste üle, mis põhiseaduse enda kohaselt on antud otsustada teistele institutsioonidele (nt kohtule, Vabariigi Valitsusele, Vabariigi Presidendile).“⁴⁰

Riigikogu ülesanded on kirjeldatud PS §s 65, mille kohaselt Riigikogu :

- võtab vastu seadusi ja otsuseid;
- otsustab rahvahääletuse korraldamise;
- valib Vabariigi Presidendi vastavalt põhiseaduse §-le 79;
- ratifitseerib ja denonsseerib välislepinguid vastavalt põhiseaduse §-le 121;
- annab peaministrikandidaadile volitused Vabariigi Valitsuse moodustamiseks;
- võtab vastu riigieelarve ja kinnitab selle täitmise aruande;
- nimetab Vabariigi Presidendi ettepanekul ametisse Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri ja õiguskantsleri;
- nimetab Riigikohtu esimehe ettepanekul ametisse Riigikohtu liikmed;
- nimetab Eesti Panga nõukogu liikmed;
- otsustab Vabariigi Valitsuse ettepanekul riigilaenu tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise;
- esineb avalduste ja deklaratsioonidega ning pöördumistega Eesti rahva, teiste riikide ning rahvusvaheliste organisatsioonide poole;
- kehtestab riiklikud autasud, sõjaväelised ja diplomaatilised auastmed;

³⁹ A. Möttus, J. Jäätma, A. Koitmäe, L. Madise, P. K. Tupay, J. Põld. PS § 59, komm 1. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017-<http://www.pohiseadus.ee>

⁴⁰ Samas PS § 59, komm 3.

- otsustab umbusalduse avaldamise Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile;
- kuulutab riigis välja erakorralise seisukorra vastavalt põhiseaduse §-le 129;
- kuulutab Vabariigi Presidendi ettepanekul välja sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni;
- lahendab muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigiorganite või kohalike omavalitsuste otsustada.

PS § 67 sätestab, et Riigikogu korralised istungjärgud toimuvad jaanuarikuu teisest esmaspäevast juunikuu kolmanda neljapäevani ning septembrikuu teisest esmaspäevast detsembrikuu kolmanda neljapäevani. Selleks, et istungjärkude vahel eriõigusliku olukorraga välja kuulutamise või olukorra lahendamisega seotud ülesandeid täita, tuleb kokku kutsuda Riigikogu erakorraline istung. Riigikogu erakorralised istungi kutsub PS § 68 alusel kokku Riigikogu esimees Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse või vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisu ettepanekul.

Riigikogu ülesandeks on ka otsustada, kas lubada Kaitseväel osaleda rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil, RiKS § 33 lõike 1 alusel on Riigikogu pädevuses ratifitseerida kollektiivse enesekaitse põhimõtet sätestav välisleping või lepingu puudumisel teha vastav otsus. Kaitseväge kasutamise muul rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil otsustab RiKS § lõigete 1 ja 2 alusel Riigikogu igal üksikul juhul eraldi otsusega, välja arvatud juhul kui kohustus kasutada Kaitseväge sellisel operatsioonil tuleneb ratifitseeritud välislepingust. Kaitseväge kasutamise muul rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni või selle liikmesriigi ja Euroopa Liidu kiirreageerimisjõudude koosseisus otsustab Riigikogu RiKS § 34 lõike 3 alusel enne Kaitseväge üksuse asumist kiirreageerimisvalmidusse. Riigikogu määrab rahvusvahelise organisatsiooni või liikmesriigi, kelle kiirreageerimisjõudude koosseisus Kaitseväge üksus tegutseb, ning tegevväelaste piirarvu, kes võivad konkreetsel rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osaleda.

Riigikogu määrab RiKS § 34 lõike 4 alusel otsusega igaks aastaks tegevväelaste piirarvu, kes võivad osaleda NATO või selle liikmesriigi, Euroopa Liidu või Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni juhitaval muul rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil sellesse esmakordsel panustamisel. Riigikogu otsustab ka RiKS § 37 lõike 1 alusel Eesti Vabariigi territooriumil korraldataval rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil osalemiseks välisriigi relvajõududele ajutise riigis viibimise loa andmise, juhul kui selle operatsiooni kohta puudub välisleping. Riigikogu otsustab RiKS § 39 lõike 3 punkti 3 alusel Eesti Vabariigi ja välisriigi vahel

kollektiivse enesekaitse põhimõtet sisaldava lepingu puudumise korral relvajõududele transiidiloo andmise, kui üksuse isikkoosseisus on rohkem kui 5000 liiget.

1.2.1. Riigikogu ülesanded eriolukorra ajal

Eriolukorra ajal Riigikogule HOS alusel eraldi ülesandeid ette nähtud ei ole, küll aga teavitatakse HOS § 35 lõike 3 alusel Riigikogu juhatust ja Riigikogu riigikaitsekomisjoni esimeest eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamisel ülesannete täitmisele Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamise korralduse andmisest.

1.2.2. Riigikogu ülesanded kaitsevalmiduse kõrgendamisel

Kaitsevalmiduse kõrgendamisel on Riigikogul ülesanne RiKS §13 lõike 2 alusel kiita heaks Vabariigi Valitsuse tehtud kaitsevalmiduse kõrgendamise otsus. Vabariigi Valitsus peab kaitsevalmiduse kõrgendamise otsusest ja selle põhjustest viivitamata teavitama Riigikogu ja Vabariigi Presidenti. RKKTS § 56 lõike 1 punkti 6 alusel lisatakse Vabariigi Valitsuse kaitsevalmiduse kõrgendamise otsuse arutamine päevakorda täiendavalt. RKKTS § 118 sätestab erisused erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra väljakuulutamist käsitleva või kaitsevalmiduse kõrgendamisega seotud Riigikogu otsuse eelnõu arutamisele. Sellisele eelnõule juhtivkomisjoni ei määrata, eelnõu võetakse päevakorda Riigikogu juhatuse algatusel või Riigikogu esimehe ettepanekul esimesel võimalusel. Eelnõu arutatakse ühel lugemisel. Otsuse eelnõu lugemise käigus esineb ettekandega peaminister või tema volitusel mõni teine valitsusliige, Riigikogu liige võib esitada ettekandjale ühe suulise küsimuse. Eelnõu lugemisel avatakse läbirääkimised, mille käigus esinevad sõnavõttudega fraktsioonide esindajad. Muudatusettepanekuid eelnõule ei esitata. Pärast läbirääkimiste lõpetamist pannakse eelnõu lõpphääletusele.

Kaitsevalmiduse kõrgendamise otsuse järel saavad riigikaitseülesannetega asutus ja isik asuda täitma kõrgendatud kaitsevalmiduse ajaks ette nähtud riigikaitseülesandeid ning sel ajal võib kehtestada ja kohaldada piiravaid meetmeid. Kui aga Riigikogu ei kiida heaks Vabariigi Valitsuse kaitsevalmiduse kõrgendamise otsust, siis RiKS § 13 lõike 4 alusel kehtib Riigikogu otsusest alates üldine kaitsevalmidus ja lõpetatakse kõrgendatud kaitsevalmiduse ajaks ette nähtud riigikaitseülesannete täitmine ja piiravate meetmete kohaldamine.

Kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal on Vabariigi Valitsusel õigus esitada Riigikogule riigieelarve muutmise seaduse või lisaeelarve eelnõu, seega Riigikogu ülesanne on esitatud eelnõu arutada ja menetleda.

Riigikogul on ülesanne RiKS § 13 lõike 6 alusel vaadata kaitsevalmiduse kõrgendamise otsus üle vähemalt iga kolme kuu järel. Ohu vähenemise korral otsustab Riigikogu heakskiidu lõpetada. Otsuse tegemisel lähtub Riigikogu ohuhinnangust. Kui Riigikogu otsustab kaitsevalmiduse kõrgendamise heakskiidu lõpetada, siis sellest otsusest alates kehtib RiKS § 13 lõike 7 alusel üldine kaitsevalmidus ja tuleb lõpetada ka kõrgendatud kaitsevalmiduse ajaks ette nähtud riigikaitseülesannete täitmine ja piiravate meetmete kohaldamine.

Kuna nii Vabariigi Valitsus kui Riigikogu lähtuvad oma otsuse tegemisel ohuhinnangust, aga ohuhinnangu tunnetamine ja sellest arusaamine ning olukorra hindamine on erinev, siis võib see kaasa tuua selle, et Vabariigi Valitsus otsustab kaitsevalmidust kõrgendada, kuid Riigikogu ei pruugi seda heaks kiita. Kui Riigikogu ei kiida heaks Vabariigi Valitsuse kaitsevalmiduse kõrgendamise otsust, siis mis võimalused jäävad Vabariigi Valitsusele, ehk täitevvõimule olukorra lahendamiseks ja selle juhtimiseks? Kui Riigikogu ei kiida heaks Vabariigi Valitsuse kaitsevalmiduse kõrgendamise otsust, siis saab Vabariigi Valitsus ja valdkonna eest vastutavad ministrid olukorra lahendamiseks lisaks oma tavapärastele pädevustele ja ressurssidel otsustada koos Rahandusministeeriumiga nt asutuse eelarve sees osade kulude ümberpaigutamist, aga kui on vaja raha juurde investeringuteks, siis see eeldab juba selle aasta riigieelarve seaduse muutmist. Ministeeriumid ja Riigikantselei saavad esitada ka taotluse Rahandusministeeriumile ettenägematuteks kuludeks Vabariigi Valitsuse reservist raha eraldamiseks⁴¹, raha eraldamise otsustab Vabariigi Valitsus korraldusega. Ametnikke saab ületunnitööle kohustada lühiajaliselt avaliku teenistuse seaduse⁴² (ATS) § 39 lõike 1 alusel ja töötajaid saab lühiajaliselt ületunnitööle kohustada töölepinguseaduse⁴³ (TLS) § 44 lõike 4 alusel. Samuti saab tulenevalt olukorrast kaasata olukorra lahendamisele appi Kaitseväge ja Kaitseliitu KoRS § 16¹ lõike 1 alusel, kuid nendest meetmetest võib jääda väheks olukorra lahendamiseks. Kui olukorra lahendamine puudutab mitme ministeeriumi valitsemisala, kelle tegevust on vaja koordineerida ja kui on vaja kohaldada piiranguid ja meetmeid (nt riigikaitsealist töökohustust), siis on juba vajadus kasutada eriõigusliku olukorra regulatsiooni piirangute ja meetmete osas. Sel juhul,

⁴¹ Vabariigi Valitsuse 31.07.2014 määrus nr 123 „Vabariigi Valitsuse reservist vahendite eraldamise ja eraldatud vahendite kasutamise kord“ - RT I, 05.08.2014, 9

⁴² Avaliku teenistuse seadus - RT I, 28.12.2017, 48

⁴³ Töölepingu seadus - RT I, 28.12.2017, 43

lähtuvalt ohuhinnangutest ja olukorra edasiarengust, tuleb Vabariigi Valitsusel pöörduda Riigikogu poole ja ka Vabariigi Presidendi poole ning leida üksmeel ja võimalused, kuidas seda olukorda riigis peaks lahendama.

Vaadates Riigikogu pädevusi seoses kaitsevalmiduse kõrgendamisega, on pädevus ja ülesanded selgelt sätestatud. Autor leidis aga puudujäägi selles osas, et RKKTSis ei ole tehtud erisusi kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal Riigikogule esitavate kiireloomuliste seaduseelnõude menetlemisele, mistõttu on neid eelnõusid raske kiireloomulisena Riigikogus menetleda. mis võib kaasa tuua selle, et kiiresti Riigikogu poolt vastuvõtmist vajavad eelnõud võivad takerduda RKKTSis sätestatud tähtaegade ja reeglite tõttu. Selles osas tuleks RKKTSis sätestatud reeglid ja tähtajad üle vaadata. Lisaks oleks vaja autori hinnangul Vabariigi Valitsusel koostöös ministeeriumitega üle vaadata normitehnika reeglid⁴⁴ ja õigusaktide kooskõlastamise menetlemise reeglid ja kooskõlastamise tähtajad⁴⁵, mõelda, mis osas saaks reegleid paindlikumaks muuta just eriõiguslike olukordade lahendamise seotud õigusaktide koostamisel ja kooskõlastamise menetlemisel.

1.2.3. Riigikogu ülesanded erakorralise seisukorra välja kuulutamisel ja erakorralise seisukorra ajal

Erakorralise seisukorra välja kuulutamisel on Riigikogul oluline ülesanne. Kui Vabariigi President või Vabariigi Valitsus teeb Riigikogule ettepaneku erakorraline seisukord välja kuulutada, võib Riigikogu oma koosseisu häälteenamusega erakorralise seisukorra ErSS § 2 lõike 3 alusel välja kuulutada kogu riigis, kuid mitte kauemaks kui kolmeks kuuks. Riigikogul tuleb erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettepanekut arutada RKKTS § 56 lõike 1 punkti 5 alusel esimesel võimalusel.

Kui kaasatakse Kaitseväge ja Kaitseliitu erakorralise seisukorra lahendamise seotud ülesannete täitmisele, siis tuleb Vabariigi Valitsuse korraldusest kaasamise kohta teavitada ErSS § 15¹ lõike 2 alusel Riigikogu juhatust ja Riigikogu riigikaitsekomisjoni esimeest. Riigikogu esimehel ja tema äraolekul aseesimehel on ülesanne võtta ErSS § 17 lõike 3 alusel

⁴⁴ Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrus nr 180 "Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri" - RT I, 29.12.2011, 228

⁴⁵ Vabariigi Valitsuse 13.01.2011 määrus nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ - RT I, 29.12.2011, 233

Kaitseväe ja Kaitseliidu kaasamise ning muude erakorralise seisukorraga seotud küsimuste arutamisest Vabariigi Valitsuse istungil sõnaõigusega osa.

Riigikogul on ka ülesanne olla kursis erakorralise seisukorra lahendamise, erakorralise seisukorra juht annab Riigikogu istungil ErSS § 18 lõike 5 alusel aru oma tegevusest.

Vaadates Riigikogu pädevust ja ülesandeid seoses erakorralise seisukorra välja kuulutamisega ja erakorralise seisukorra ajal, siis pädevus ja ülesanded on selgelt kirjas ja autori hinnangul on regulatsioon piisavalt õigusselge. Küll aga peaks vaatama üle RKKTSi reeglid ja tähtajad erakorralise seisukorra ajal Riigikogus kiiremat menetlemist vajavate eelnõude menetlemise osas.

1.2.4. Riigikogu ülesanded sõjaseisukorra välja kuulutamisel, sõjaseisukorra ajal ja sõjaseisukorra lõppenuks kuulutamisel

Riigikogul on ka sõjaseisukorra välja kuulutamisel oluline roll, PS § 65 punkt 15 ja RiKS § 17 lõige 1 sätestavad, et Vabariigi Presidendi ettepanekul kuulutab Riigikogu välja sõjaseisukorra v.a. agressiooni puhul, vt selgitust ptk 1.1.4. juurest.

Sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamist käsitleva Riigikogu otsuse eelnõu arutamise osas on Riigikogu töökorras RKKTS § 118 ette nähtud erisused, et seda otsust saaks kiiresti menetleda. Vt selgitust p 1.2.2. juurest.

Sõjaseisukorra välja kuulutamise järel asub RiKS § 17 lõike 3 alusel riigikaitseülesannetega asutus ja isik täitma sõjaseisukorra ajaks ette nähtud riigikaitseülesandeid ning võib kehtestada ja kohaldada sõjaseisukorra ajaks ette nähtud piiravaid meetmeid. Selleks, et kiirelt ennetada või tõrjuda riigi julgeolekut ähvardavat ohtu, võib asuda riigikaitseülesandeid täitma ning piiravaid meetmeid määrama ja kohaldama juba sõjaseisukorra väljakuulutamise ettepaneku tegemise järel, aga see peab siis olema vältimatult vajalik Ajal, kui Riigikogu alles arutab sõjaseisukorra väljakuulutamist, ei peatata sõjaseisukorra ajaks ette nähtud riigikaitseülesannete täitmist ja piiravate meetmete kohaldamist. Kui aga Riigikogu otsustab jätta sõjaseisukorra välja kuulutamata, lõpetatakse RiKS § 17 lõike 4 alusel sõjaseisukorra ajaks ette nähtud riigikaitseülesannete täitmine ning piiravate meetmete kohaldamine.

Sõjaseisukorra ajal on Riigikogul ülesanne menetleda seaduseelnõusid, mis on seotud sõjaseisukorra lahendamisega, nt riigieelarve seaduse muutmise eelnõud riigieelarve seaduse⁴⁶ (RES) §s 45 sätestatud korras. Autor leidis aga puudujäägi RKKTSi regulatsioonis, Riigikogu töökorras ei ole ette nähtud erisusi selliste kiireloomuliste eelnõude menetlemiseks, mis tähendab, et neid on väga raske kiireloomulisena menetleda, sest sel juhul tuleb järgida RKKTSis sätestatud eelnõu menetlemise reegleid ja tähtaegu.

Samuti on Riigikogul ülesanne arutada vajadusel välisriigi relvajõududele ajutise riigis viibimise loa andmist ja transiidiloa andmist. Vt selgitust p 1.2.1. juurest.

Riigikogul on ka oluline ülesanne sõjaseisukorra lõppenuks kuulutamisel, sõjaseisukord lõpeb RiKS § 21 alusel Vabariigi Presidendi ettepanekul Riigikogu poolt sõjaseisukorra lõppenuks kuulutamisega.

Seega on Riigikogul väga oluline pädevus ja ülesanded sõjaseisukorra välja kuulutamisega ning sõjaseisukorra lõppenuks kuulutamisega. Sõjaseisukorra ajal tuleb Riigikogul eelduslikult töötada kiireloomuliste seaduseelnõude ja otsustega.

Vaadates Riigikogu ülesandeid seoses sõjaseisukorra välja kuulutamise ja sõjaseisukorra lõppenuks kuulutamisega, siis need ülesanded on selgelt reguleeritud. Vajakajäämised on aga sõjaseisukorra ajal kiireloomuliste seaduseelnõude ja Riigikogu otsuste menetlemise osas, kuna RKKTSis ei ole ette nähtud erisusi eelnõude kiiremaks menetlemiseks. Autori soovitus on Riigikogul koos Vabariigi Valitsusega mõelda see teema läbi ja sätestada ka erisused eriõigusliku olukorra ajal selle olukorra lahendamisega seotud kiireloomuliste eelnõude ja Riigikogu otsuste menetlemisele.

Pärast sõjaseisukorra lõppenuks kuulutamist saab Riigikogu nõuda Vabariigi Valitsuselt aru sõjaseisukorra ajal muudetud riigieelarve seaduse täitmise üle ning kasutatud meetmete ja põhiõiguste piirangute osas, taastub rahuaegne riigikorraldus. „Õigus ning põhiseaduslik täitevvõimu kontroll ja tasakaal kinnitavad end uuesti peale perioodi, mil vajadus efektiivselt reageerida tajutud ohule on domineerinud kõiki muid kaalutlusi. Poliitilise vastutuse protsess

⁴⁶ Riigieelarve seadus- RT I, 07.07.2017, 38

on alati habras, kas või seepärast, et parlamendiliikmed võivad ise olla toetanud neid seadusi ja poliitikaid, mida nad peavad järelevalvet teostades üksikasjalikult uurima.⁴⁷

1.3. Vabariigi Valitsus

Vabariigi Valitsuse moodustamise kord, õiguslik seisund, pädevus ja põhilised ülesanded on sätestatud PS kuuendas peatükis. PS § 88 sätestab, et Vabariigi Valitsusse kuuluvad peaminister ja ministrid. Vabariigi Valitsusel on täidesaatev riigivõim, ehk Vabariigi Valitsus kannab riigi igapäevasel juhtimisel põhirolli. PS kommentaari § 86 punktis 1.1. selgitatakse täidesaatvat riigivõimu järgmiselt: „Täidesaatev riigivõim on üks kolmest iseseisvast riigi põhifunktsioonist. Mõiste „täidesaatev riigivõim” ei hõlma üksnes seaduste täitmist ja rakendamist, vaid ka muude ühiskondliku elu eri valdkondadesse kuuluvate ülesannete täitmist. Samas ei ole täidesaatev riigivõim ka kõigi nende sotsiaalsete fenomenide koondmõiste, mis ei kujuta endast seadusandlust ega õigusemõistmist. Nii näiteks kuulub täidesaatva riigivõimu mõistesse ka piiratud ulatusega õigusloome ja õigusemõistmine. Selleks et seadusi saaks rakendada, on neid sageli vaja täpsustada ja konkretiseerida. Seda tehakse Vabariigi Valitsuse ja ministrite määrustega./.../“⁴⁸

PS § 87 järgi on Vabariigi Valitsuse ülesanneteks riigi sise- ja välispoliitika elluviimine, valitsusasutuste tegevuse suunamine ja koordineerimine. Vabariigi Valitsus korraldab ka seaduste, Riigikogu otsuste ja Vabariigi Presidendi aktide täitmist, esitab Riigikogule seaduseelnõusid ning ratifitseerimiseks ja denonsseerimiseks välislepinguid. Vabariigi Valitsusel on oluline roll riigieelarve osas: koostab riigieelarve eelnõu ja esitab selle Riigikogule, korraldab riigieelarve täitmist ning esitab Riigikogule riigieelarve täitmise aruande. Õigusloomeliste tegevuste osas lisaks seaduseelnõude Riigikogule esitamisele, annab ka Vabariigi Valitsus seaduse alusel täitmiseks määrusi. Üksikküsimuste lahendamiseks annab Vabariigi Valitsus korraldusi. Vabariigi Valitsus korraldab suhtlemist teiste riikidega. Vabariigi Valitsusel on ka ülesandeks kuulutada loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks välja eriolukord riigis või selle osas. Lisaks eeltoodule täidab Vabariigi Valitsus ka muid ülesandeid, mis põhiseaduse ja seadustega on antud Vabariigi Valitsuse otsustada.

⁴⁷ A.Boin, P.Hart, E.Stern, B.Sundelius. The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure- New York: Cambridge University Press, 2013, lk 102

⁴⁸ K. Merusk. PS § 86, komm 1.1. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017-<http://www.pohiseadus.ee>

Vabariigi Valitsuse töökorraldus on täpsustatud Vabariigi Valitsuse seadusega (VVS)⁴⁹. VVS §s 16 on sätestatud Vabariigi Valitsuse istungite töökorraldus, mille kohaselt otsustab Vabariigi Valitsus tema pädevusse kuuluvaid küsimusi istungil. Vabariigi Valitsus on otsustusvõimeline, kui istungist võtab osa peale peaministri vähemalt pool valitsuse koosseisust. Töö kirjutamise ajal on Vabariigi Valitsuse koosseisus peale peaministri veel 14 ministrit, Vabariigi Valitsuse koosseisus on seega 15 liiget, see on ka VVS § 4 lõike 3 alusel maksimaalne lubatud Vabariigi Valitsuse liikmete arv. VVS § 16 lõikes 2 olev kvooruminõue on Vabariigi Valitsuse otsuste vastuvõtmise jaoks seega täidetud, kui peale peaministri võtab istungist osa vähemalt seitse ministrit.

Riigi julgeolekut ähvardava vahetu ohu korral on Vabariigi Valitsus otsustusvõimeline, kui istungist võtab peale peaministri osa vähemalt kaks ministrit. See töökorralduse erisus kehtestati RiKS vastuvõtmisega, selgitus väiksema kvooruminõude vajaduse osas on RiKS seletuskirjas:

„Eelnõuga sätestatakse kvooruminõue olukordadeks, kui esineb riigi julgeolekut vahetult ähvardav oht. Selleks, et tagada valitsuse otsustusvõimelisus riigi julgeolekut ähvardava vahetu ohu korral, sätestatakse eelnõuga selliseks olukorraks eraldi kvooruminõue. Kehtiv VVS ei näe ette erisusi erandlikeks olukordadeks, kus näiteks sõjaolukorras on ministrid teadmata kadunud, surma saanud või neil ei ole muudel põhjustel võimalik osaleda valitsuse istungitel ning valitsus peab suutma oma otsustusvõime säilitada väiksema arvu ministritega. Tavapärane kvooruminõue võib osutuda liiga piiravaks.

Sellest tulenevalt sätestatakse eelnõuga riigi julgeolekut ähvardava vahetu ohu korral kvooruminõudeks kolm. Tegemist on miinimumnõudega, mis on vajalik kollegiaalse organi otsuse tegemiseks. Tegemist on Rooma õiguse põhimõttega, et tres faciunt collegium. See tähendab, et kollegiaalorganist saab rääkida üksnes juhul, kui otsustamisest võtab osa vähemalt kolm liiget. Ka PS-st võib tuletada, et valitsuses peaks olema vähemalt kolm liiget (PS § 93 kohaselt nimetab peaminister endale kaks asendajat). Nemad kolmekesi saavad moodustada eelnõu kohaselt ka kvoorumi. Otsuste legitiimsuse tagab nõue, et kvoorum on täidetud vaid siis, kui istungil osaleb ka peaminister või tema asendaja. Legitiimsust aitab tagada ka riigisekretär,

⁴⁹ Vabariigi Valitsuse seadus- RT I, 22.06.2016, 31

kes VVSist ja valitsuse reglemendist tulenevalt tagab istungite ettevalmistamise, samuti võtab ta sõnaõigusega osa valitsuse istungitest ja allkirjastab valitsuse otsused.,⁵⁰

See Vabariigi Valitsuse töökorralduse eriregulatsioon jõustus 2016. aasta 1. jaanuaril ja praktikas ei ole seda regulatsiooni veel vaja olnud rakendada, Vabariigi Valitsusel ei ole olnud vaja Eesti Vabariigi julgeolekut ähvardava ohu tõttu kiiresti ja tavapärasest vähemate valitsusliikmetega otsuseid vastu võtta. Samas on oluline, et Vabariigi Valitsusel oleks olemas töökorralduse osas eriregulatsioon, mis annaks võimaluse paindlikult ohuolukorras tööd korraldada ja otsuseid vastu võtta.

Vabariigi Valitsus on viimastel aastatel NATO CMX õppustel läbi mänginud juhtimisahelat ja otsustamist. Näiteks võib tuua, et 2016. aasta NATO CMX õppusel osales Vabariigi Valitsus nädal aega mille jooksul toimus kokku viis Vabariigi Valitsuse istungit ja kaks Vabariigi Presidendi juhitud Riigikaitse Nõukogu istungit. Õppusest võtsid üheaegselt osa NATO peakorter, sõjalised väejuhatused, liikmesriikide pealinnad ja alalised esindused NATO juures.⁵¹

Vabariigi Valitsuse juures, Riigikantselei struktuuris, on julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibüroo, mille ülesanne on nõustada peaministrit riigi julgeoleku ja riigikaitse küsimustes, korraldada Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni tööd ning koordineerida riigi julgeoleku ja riigikaitse juhtimist.

Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni ülesanded ja pädevus on sätestatud RiKS §s 4, mille alusel Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon koordineerib täidesaatva riigivõimu asutuste tegevust riigikaitse planeerimisel, arendamisel ja korraldamisel ning täidab talle julgeolekuasutuste seaduse ja teiste seadustega pandud ning Vabariigi Valitsuse antud ülesandeid.

Vabariigi Valitsus kinnitab julgeolekukomisjoni koosseisu, kuhu kuuluvad riigikaitsega seotud valdkondade eest vastutavad ministrid, julgeolekukomisjoni tegevust juhib peaminister. Vabariigi Valitsuse 11. detsembri 2015. a määrusega nr 129 kehtestatud „Vabariigi Valitsuse

⁵⁰ Riigikaitse seaduse seletuskiri, lk 116- <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9/>

⁵¹ Valitsus osales NATO strateegilisel õppusel, 16.03.2016- <https://www.valitsus.ee/et/uudised/valitsus-osalet-nato-strateegilisel-oppusel>

julgeolekukomisjoni põhimäärus“⁵² § 2 sätestab, et julgeolekukomisjoni liikmed on peaminister, ettevõtlus- ja infotehnoloogiaminister, justiitsminister, kaitseminister, majandus- ja taristuminister, rahandusminister, siseminister ja välisminister. Julgeolekukomisjoni põhimääruses on sätestatud ka julgeolekukomisjoni täpsemad ülesanded ja töökord.

Julgeolekukomisjon:

- kujundab Vabariigi Valitsuse pädevuses olevates küsimustes julgeoleku- ja kaitsepoliitilisi seisukohti;
- juhib julgeolekupoliitika aluste ja riigikaitse strateegiliste arengudokumentide ning riigi kaitsetegevuse kava koostamist;
- koordineerib täidesaatva riigivõimu asutuste tegevust riigikaitse planeerimisel, arendamisel ja korraldamisel;
- koordineerib julgeolekuasutuste ja kaitseväeluure tegevust;
- analüüsib ja hindab riigi julgeolekuolukorda;
- kavandab Eesti Vabariigi julgeolekule olulise tähtsusega teabe kogumist ja koordineerib riigi julgeolekuteabe hanke ja analüüsi kava väljatöötamist;
- täidab riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadusega komisjonile pandud ülesandeid riigisaladuse kaitse korraldamisel;
- täidab muid seadusega pandud või Vabariigi Valitsuse antud ülesandeid.

Julgeolekukomisjonil on oma ülesannete täitmiseks õigus anda täidesaatva riigivõimu asutustele ülesandeid ning saada neilt dokumente ja teavet.

Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni tegevust reguleerib ka julgeolekuasutuste seadus⁵³ (JAS), julgeolekuasutused on Siseministeeriumi valitsemisalas olev Kaitsepolitseiamet ja Kaitseministeeriumi valitsemisalas olev Välisluureamet.

JAS § 10 alusel Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon:

- koordineerib julgeolekuasutuste tegevust;
- analüüsib ja hindab riigi julgeolekuolukorda;
- määrab kindlaks riigi julgeolekualase teabe vajadused;

⁵² Vabariigi Valitsuse 11.12.2015. a määrus nr 129 „Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni põhimäärus“ - RT I, 14.02.2017, 15

⁵³ Julgeolekuasutuste seadus - RT I, 05.05.2017, 2

- täidab talle riigikaitseaduse ja teiste seadustega ning Vabariigi Valitsuse antud ülesandeid.

JAS § 10 sätestab ka, et valitsusasutused on kohustatud andma ohuhinnanguid ning muud riigi julgeolekut ja riigikaitset puudutavat teavet julgeolekukomisjonile, Vabariigi Valitsusele, asjaomastele valitsusasutustele, Vabariigi Presidendile, Riigikogu esimehele ja asjaomastele Riigikogu komisjonidele. Vajaduse korral korraldab julgeolekukomisjon riigikaitset puudutava teabe edastamise nimetatud isikutele ja asutustele. Kuna ohuhinnangute põhjal teevad otsustajad (nt Vabariigi President, Vabariigi Valitsus jt) otsuseid ka eriõiguslike kordade välja kuulutamise otsustamisel, siis on ohuhinnangud väga suure kaaluga.

1.3.1. Vabariigi Valitsuse ülesanded eriolukorra välja kuulutamisel ja eriolukorra ajal

HOS § 2 lõige 1 sätestab hädaolukorra mõiste, mille kohaselt on hädaolukord sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid.

HOS § 19 lõike 1 alusel võib Vabariigi Valitsus loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust põhjustatud hädaolukorra lahendamiseks välja kuulutada eriolukorra, kui hädaolukorda ei ole võimalik lahendada ilma HOSis sätestatud juhtimiskorraldust või meetmeid rakendamata. Seega eriolukord on vaja välja kuulutada siis, kui hädaolukorra lahendamiseks on vaja rakendada täiendavaid meetmeid ja tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust, muul juhul saab hädaolukorra ilma eriõiguslikku olukorda välja kuulutamata lahendada.

Ühe kriisireguleerimise põhimõttena on HOS § 2 lõikes 2 sätestatud, et iga asutus ja isik täidab oma põhitegevusega seotud ülesandeid ka hädaolukorra ja eriolukorra ajal, kui käesolevas seaduses või teistes õigusaktides ei ole sätestatud teisiti. Seda põhimõtet nimetatakse HOS seletuskirjas⁵⁴ ülesannete jäävuse põhimõtteks.

⁵⁴ Hädaolukorra seaduse seletuskiri, lk 6- <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6e396188-c9c2-4673-9fb6-ad324ec9a36c>

HOS § 24 sätestab Vabariigi Valitsuse ülesanded eriolukorra juhtimisel: Vabariigi Valitsus määrab eriolukorra väljakuulutamisel ühe ministri, kellest saab eriolukorra juht, kes juhib ja koordineerib eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamist. Eriolukorra juht allub Vabariigi Valitsusele ja on kohustatud aru andma oma tegevusest eriolukorra lahendamisel samuti Vabariigi Valitsusele.

HOS § 4 alusel moodustab Vabariigi Valitsus alaliselt tegutseva Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni.

Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon:

- koordineerib täidesaatva riigivõimu asutuste kriisireguleerimisülesannete täitmist, paneb vajaduse korral neile ülesandeid hädaolukordade ennetamiseks ja nendeks valmistumiseks ning jälgib pandud ülesannete täitmist;
- täidab muid õigusaktidest ja tema põhimäärusest tulenevaid ülesandeid.

Vabariigi Valitsus on 22.06.2017 määrusega nr 111 „Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni põhimäärus“⁵⁵ kehtestanud Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni koosseisu, juhtimise, ülesanded ja töökorra. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni esimees on siseminister ja esimehe asetäitja on Siseministeeriumi kantsler. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni kuuluvad: siseminister, riigisekretär, Justiitsministeeriumi kantsler, Kaitseministeeriumi kantsler, Keskkonnaministeeriumi kantsler, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantsler, Maaeluministeeriumi kantsler, Rahandusministeeriumi kantsler, Siseministeeriumi kantsler, Sotsiaalministeeriumi kantsler, Välisministeeriumi kantsler, Kaitseväge peastaabi ülem, peaministri nimetatud nõunik, Päästeameti peadirektor, Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor, Häirekeskuse peadirektor, Kaitsepolitsei ameti peadirektor, Riigikantselei julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonidirektor, Siseministeeriumi päästepoliitika asekancler, Riigi Infosüsteemi Ameti peadirektor, Terviseameti peadirektor.

Eriolukorra juhil on HOS § 24 lõike 2 alusel õigus anda korraldusi eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamiseks eriolukorra tööde juhile, asutustele ja muudele avaliku halduse ülesandeid täitvatele isikutele, arvestades nende asutuste ja isikute pädevust

⁵⁵ Vabariigi Valitsuse 22.06.2017 määrus nr 111 „Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni põhimäärus“ - RT I, 28.06.2017, 38

ning volitusi. HOS seletuskirjas⁵⁶ on selgitatud, et lõike 2 alusel tekitatakse haldusesisene alluvussuhe.

Vabariigi Valitsusel on õigus eriolukorra lahendamise ajal HOS § 31 alusel kehtestada isikutele korraldusega vajadusel eriolukorra piirkonnas viibimiskeelu ja liikumisvabaduse piiranguid, sama õigus on ka eriolukorra juhil. Siit tekib küsimus, et millistel juhtudel on siis vaja Vabariigi Valitsusel eriolukorra piirkonnas isikutele viibimiskeeldu ja liikumisvabaduse piiranguid kehtestada, kui sama õigus on ka ühel ministril eriolukorra juhina, Vabariigi Valitsuse ja eriolukorra juhi pädevused kattuvad. Teiselt poolt annab see regulatsioon jällegi paindlikkust, kui näiteks eriolukorra juht ise on hõivatud eriolukorra juhtimisega, saab viibimiskeeldu ja liikumisvabaduse piiranguid kehtestada Vabariigi Valitsus. HOS seletuskirjas selliste juhtimisolukordade lahendamise kohta täpsemat selgitust ei leidu. Selleks, et vältida samaaegselt sarnase korraldusliku sisuga või hoopiski sama eriolukorra piirkonna kohta üksteisele vasturääkivate korralduste andmine, peab eriolukorra juhtimise kommunikatsioon laitmatult toimima. Autori arvates, lähtuvalt tema õppustel osalemise kogemusest, unustatakse tihti info jagamisel ära see, et info saajal ei ole selliseid taustateadmisi, kui info jagajal. Näiteks kui ühe valdkonna minister jagab eriõigusliku olukorra lahendamise ajal Vabariigi Valitsusele infot oma valdkonna kohta, kasutades valdkonna erialast sõnavara ja oodates Vabariigi Valitsuselt otsuseid, siis jagatud info teatud sõnadel võib olla väga suur tähtsus otsuse tegemisel, aga Vabariigi Valitsuse teised liikmed ehk teiste valdkondade ministrid ja peaminister ei pruugi seda teada, otsustada on aga vaja kiiresti. Seetõttu on valdkonna juhil (nt minister, asutuse juht) oluline vastutus valdkonna info jagamisel ja valdkonda puudutava otsuste valikute Vabariigi Valitsusele soovitamisel.

Vabariigi Valitsus ja eriolukorra juht võivad HOS § 32 alusel piirata avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamist eriolukorra piirkonnas või keelata nende pidamise eriolukorra piirkonnas, kui see on vältimatult vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamiseks. Ka siin on Vabariigi Valitsusel ja eriolukorra juhil kattuvad pädevused juhtimisotsuste tegemise osas. Ei ole selge, millal siis annab Vabariigi Valitsus korralduse piirata avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamist eriolukorra piirkonnas või keelab nende pidamise eriolukorra piirkonnas ja millal sellise korralduse annab eriolukorra juht. HOSi seletuskirjast eriolukorra lahendamisel selliste juhtimisvalikute osas selgitusi ei leidu.

⁵⁶ Hädaolukorra seaduse seletuskiri, lk 63 <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6e396188-c9c2-4673-9fb6-ad324ec9a36c>

Seetõttu on jällegi oluline eriolukorra juhi ja Vabariigi Valitsuse vaheline kommunikatsioon ja koostöö.

Eriolukorra juhtimine on erinev mitme eriõigusliku olukorra samaaegsel kehtimisel. Nimelt HOS § 24 lõikest 6 tuleneb, et kui eriolukord kehtib samal ajal erakorralise seisukorraga, allub eriolukorra juht erakorralise seisukorra juhile. Kui eriolukord kehtib samal ajal kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorraga, allub eriolukorra juht peaministrile. On väga oluline reguleerida seadustes, kuidas toimub eriõigusliku olukorra juhtimine siis, kui kehtib mitu eriõiguslikku olukorda samaaegselt, muidu võib tekkida kas juhtimise vaakum või siis eriõiguslike olukordade juhtimise kattuvad pädevused, mis võivad tekitada lahendamist vajavaid olukordi juurde ja ei aita tegelikult lahendada eriõiguslikke olukordi. HOSis on reguleeritud juhtimisalluvus eriolukorra samaaegsel kehtimisel erakorralise seisukorraga, kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorraga.

Vabariigi Valitsus saab HOS § 34 alusel otsustada, kas on vaja eriolukorra väljakuulutamise põhjutanud hädaolukorra lahendamisele kaasata Kaitseväge ja Kaitseliitu. HOS § 34 lõike 1 alusel saab Kaitseväge ja Kaitseliitu kaasata eriolukorra tööde tegemisele ja liikluse korraldamisele eriolukorra ajal ning turvalisuse tagamisele eriolukorra piirkonnas. Selleks, et kaasata Kaitseväge või Kaitseliitu või mõlemaid liikluse korraldamisele eriolukorra ajal ning turvalisuse tagamisele eriolukorra piirkonnas, on vaja ka Vabariigi Presidendi nõusolekut.

Kaitseväge või Kaitseliidu kaasamise või mõlema eriolukorra tööle kaasamise ettepaneku teeb eriolukorra tööde tegemisele abi vajav asutus (nt Päästeamet, Politsei- ja Piirivalveamet) või eriolukorra tööde juht, see kaasamise kord on reguleeritud HOS § 34 lõike 2 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega⁵⁷. Ettepaneku kaasata Kaitseväge või Kaitseliitu liikluse korraldamisele eriolukorra ajal ning turvalisuse tagamisele eriolukorra piirkonnas teeb Vabariigi Valitsusele siseminister, kes on ettepaneku eelnevalt kooskõlastanud kaitseministriga, kelle valdkonna ressursi soovitakse kasutada.

Vaadates Vabariigi Valitsuse pädevust ja ülesandeid eriolukorra välja kuulutamisel ja eriolukorra juhtimisel, siis Vabariigi Valitsusel on väga oluline roll eriolukorra välja kuulutamisel. Eriolukorra juhtimise osas aga on Vabariigi Valitsusel ja tema poolt määratud eriolukorra juhil osaliselt kattuvad pädevused. Näiteks saavad nii Vabariigi Valitsus kui ka

⁵⁷ Vabariigi Valitsuse 18.12.2015 määrus nr 144 “ Kaitseväge ja Kaitseliidu politsei ülesannete täitmise, päästesündmuse lahendamise ning eriolukorra tööde tegemise kaasamise kord“ - RT I, 28.06.2017, 50

eriolukorra juht kehtestada eriolukorra piirkonnas viibimiskeelu ja liikumisvabaduse piiranguid ning piirata avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamist eriolukorra piirkonnas või keelata nende pidamise eriolukorra piirkonnas. Selline pädevuste kattuvus võib tekitada praktikas üksteisele vasturääkivaid korraldusi ja ei taga seeläbi õigusselgust, mistõttu soovitab autor Vabariigi Valitsusel koostöös Siseministeeriumiga see regulatsioon üle vaadata. Näiteks saab seadusesse kirjutada tingimusi, millal on selliste piirangute seadmise õigus eriolukorra juhul ja millal on selline õigus Vabariigi Valitsusel.

Täitevvõimult eeldatakse, et kui kasutab seaduslikke erioiguslike olukordade reguleerimise õigusi, siis kasutab neid õigusi ainult erioigusliku olukorra lahendamiseks ja tavapärase õigusliku olukorra taastamiseks.⁵⁸

1.3.2.Vabariigi Valitsuse ülesanded kaitsevalmiduse kõrgendamisel, kaitsevalmiduse ajal ja kaitsevalmiduse alandamisel

RiKS § 13 sätestab, et Eesti Vabariigi julgeolekut ähvardava suurenenud ohu korral ja seaduse § 30 punktis 1 nimetatud kollektiivse enesekaitse operatsioonil osalemiseks võib Vabariigi Valitsus otsustada korraldusega kõrgendada üldist kaitsevalmidust. Sellise otsuse tegemisel lähtub Vabariigi Valitsus ohuhinnangust. Vabariigi Valitsus saab ohuhinnanguid julgeolekuasutustelt JAS § 10 lõike 2 alusel.

Vabariigi Valitsus teavitab RiKS § 13 lõike 2 alusel Riigikogu ja Vabariigi Presidenti kaitsevalmiduse kõrgendamise otsusest ning selle põhjustest viivitamata. Kaitsevalmiduse kõrgendamise kiidab heaks Riigikogu. RiKS § 13 lõige 4 sätestab, et kui Riigikogu ei kiida kaitsevalmiduse kõrgendamise heaks, kehtib kiitmata jätmise otsusest alates üldine kaitsevalmidus ja lõpetatakse kõrgendatud kaitsevalmiduse ajaks ette nähtud riigikaitseülesannete täitmine ja piiravate meetmete kohaldamine.

RiKS § 9 lõike 2 alusel võivad Vabariigi Valitsus, peaminister, Kaitseväge juhataja ja siseminister anda kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamiseks haldusakte, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks. Siin tekib

⁵⁸ J. Ferejohn. P. Pasquino. The law of the exception: A typology of emergency powers. Oxford University Press and New York University School of Law 2004, 210 I.CON, Volume 2, Number 2, 2004, lk. 223

autoril juhtimise osas samuti küsimus, et millal ja mis korraldusi annab Vabariigi Valitsus, millal ja mis sisuga haldusakte annab peaminister ning millal ja mis sisuga haldusakte annab siseminister. Segaduste vältimiseks ja õigusselguse tagamiseks oleks oluline RiKSis täpsustada seda juhtimisskeemi ja pädevusi ning Vabariigi Valitsusel harjutada juhtimine läbi ka õppustel.

Vabariigi Valitsus võib RiKS § 14 lõike 1 alusel esitada kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal Riigikogule riigieelarve muutmise seaduse või lisaeelarve eelnõu ning otsustada vajaduse korral selle rakendamise kuni Riigikogu poolt küsimuse otsustamiseni riigieelarve seaduses sätestatud korras. Eriõigusliku olukorra lahendamine nõuab lisaressurssi inimeste ja vahendite osas, mistõttu on oluline ka paindlikkus rahaliste vahendite kasutamise lubamises ja võimalikkuses. Vabariigi Valitsusel on lisavõimalusena võimalik koostöös Rahandusministeeriumiga kasutada Vabariigi Valitsuse reservist rahalisi vahendeid, Vabariigi Valitsus otsustab reservist vahendite eraldamise Vabariigi Valitsuse istungil korraldusega. Ministeeriumite ja asutuste eelarvete osas saab osade kulude muudatusi teha koostöös Rahandusministeeriumiga. Vt selgitust p 1.2.2. juurest.

Vabariigi Valitsus võib RiKS § 15 lõike 1 alusel kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal kehtestada töökohustuse rakendamise tagamiseks Eestist lahkumise keelu töö- või teenistussuhtest tuleneva töökohustusega isikule.

Vabariigi Valitsus, peaminister ja Kaitseväge juhataja, samuti Kaitseväge juhataja volitatud ülem võib RiKS § 15 lõike 4 alusel kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal kohustada massiteabevahendi valdajat, elektroonilise side ettevõtjat ning muud isikut avaldama või edastama tasuta, muutmata kujul ja viivitamata või ettenähtud ajal sõjalise tegevuse ettevalmistamiseks, mobilisatsiooni või lisaõppekogunemise korraldamiseks, sundkoormiste ja töökohustuse rakendamiseks, riigivara ümberjaotamiseks, riigikaitseülesannete täitmiseks ja piiravate meetmete kohaldamiseks vajalikke teateid ning käesolevas seaduses sätestatud juhul õigusakte. Sellise kohustuse seadusesse kirjapanek peaks tagama, et ettevõtjad avaldaksid avaliku huvi puudutavaid ning eriõiguslikku olukorda reguleerivaid teateid viivitamata ja tasuta. Tegemist on laiemalt avalikku huvi puudutavata teadetega.

Lisaks võib Vabariigi Valitsus RiKS § 45 lõike 1 alusel kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal vajadusel kehtestada korraldusega töökohustust täitvale isikule töölepingu seaduses, avaliku teenistuse seaduses ja avaliku teenistuse eriliikide ametnikele kohaldatavates eriseadustes sätestatust erineva tööajakorralduse ning erinevad nõuded töö-, puhke- ja valveaja kestusele

ning piirangud ööajal ning riigipühal tehtavale tööle. Siiski peab isikule olema tagatud 24 tunni kohta vähemalt kuus tundi puhkeaega, millest neli tundi puhkeaega peab olema katkematu, ning seitsmepäevase ajavahemiku jooksul vähemalt 36 tundi järjestikust puhkeaega.

RiKS § 46 lõige 2 annab Vabariigi Valitsusele võimaluse ette näha riigikaitseelise töökohustusega ameti- või töökohti või nende moodustamist ning määrata moodustamise ulatuse riigikaitseülesannetega asutuse või isiku juures. Tegemist on riigikaitseelise töökohustusega, mis sätestati RiKS § 44 lõikega 4. Selline töökohustus on vahetult seotud riigikaitseülesannete, sisejulgeoleku ja põhiseadusliku korra või elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamisega. Näiteks on Riigikantseleis, Kaitseministeeriumis ja valitsemisala asutustes, Siseministeeriumis ja valitsemisala asutustes ning julgeolekuasutustes riigikaitseelised ametikohad ja ka töökohad⁵⁹. Samuti võivad olla riigikaitseelised töökohad elutähtsa teenuse osutaja ettevõttes, selleks et tagada elutähtsa teenuse osutamise jätkumine. Riigikaitseelise töökohustusega ametikoht on RiKS § 46 lõike 4 alusel ka Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, Riigikogu liikme, Euroopa Parlamendi liikme, riigikontrolöri, õiguskantsleri, riigisekretäri, Riigikohtu esimehe ja riigikohtuniku, ringkonna-, maa- ning halduskohtu esimehe, Eesti Panga Nõukogu esimehe ja Eesti Panga presidendi, vallavanema ning linnapea ametikoht.

Kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal võib Vabariigi Valitsus korraldusega RiKS § 46 lõike 4 alusel kehtestatud riigikaitseeliste ameti- ja töökohtade loetelu muuta, kuulates eelnevalt ära riigikaitseülesannetega asutuse või isiku seisukoha.

„Lisaks lähtutakse riigikaitse korraldamisel ülesannete jäävuse põhimõttest, mille kohaselt ei jaotata kriisi- või sõjaajal ümber asutuste või ministeeriumide ülesanded või pädevusi, vaid iga pädev asutus peab olema valmis tegutsema oma vastutusvaldkonnas kriisolukordades.“⁶⁰

Riigi julgeolekut ähvardava ohu vähenemise korral on Vabariigi Valitsuse ülesandeks RiKS § 16 lõike 1 alusel otsustada kõrgendatud kaitsevalmiduse alandamine. Otsuse tegemisel lähtub Vabariigi Valitsus jällegi ohuhinnangust. Seega peab Vabariigi Valitsus olema teavitatud

⁵⁹ Vabariigi Valitsuse 23.09.2016 määrus nr 103 „Täiendavate riigikaitseelise töökohustusega ameti- ja töökohtade loetelu ning loetelu moodustamise, riigikaitseelise töökohustusega ameti- või töökoha loomise ning muutmise ja andmete esitamise kord“ - RT I, 12.12.2017, 36

⁶⁰ E. Kodar, O. Kask, K. Kirss, E. Markvart, K. Purtsak, J. Põld. PS X ptk eessõna, komm 3. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017-
<http://www.pohiseadus.ee>

ohuhinnangute muutumisest. RikS § 16 lõige 2 sätestab, et kõrgendatud kaitsevalmiduse alandamise otsusest alates kehtib üldine kaitsevalmidus ja lõpetatakse kõrgendatud kaitsevalmiduse ajaks ette nähtud riigikaitseülesannete täitmine ja piiravate meetmete kohaldamine.

Vaadates Vabariigi Valitsuse pädevust ja ülesandeid seoses kaitsevalmiduse kõrgendamisega ja kaitsevalmiduse alandamisega, on Vabariigi Valitsusel väga suur roll nii kaitsevalmiduse kõrgendamisel kui selle alandamisel. Kaitsevalmiduse ajal on Vabariigi Valitsuse ülesanded seotud ressursside tagamise, kohustuste panemise ja piirangute seadmisega. Kuna peaminister on kõrgendatud kaitsevalmiduse juht, siis on eelduslikult Vabariigi Valitsus kogu aega olukorrast teadlik ja kaasatud, ning olukorda lahendavate valdkondade ministrid peaministriga samas infoväljas. Pädevuse osas on kattuvus kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamiseks antavate haldusaktide andmisel, kuna nii Vabariigi Valitsus, peaminister, Kaitseväge juhataja ja ka siseminister võivad anda haldusakte samal alusel. Siinkohal ei ole autori hinnangul õigusselgus tagatud, ei ole selge, millal ja millise kohustava sisuga haldusakte annab Vabariigi Valitsus, millal ja mis sisuga haldusakte annab peaminister ning mis tagajärgi toovad need haldusaktid isikutele kaasa.⁶¹ RiKS seletuskirjas ei leidu ka täpsemat selgitust pädevuste osas. Autor soovib Kaitseministeeriumil koostöös Vabariigi Valitsuse ja teiste ministeeriumitega see regulatsioon uuesti läbi mõelda ja kirjutada seaduse sõnastusse tingimusi, millal keegi eelpool toodud juhtorganitest võib haldusakte anda.

1.3.3. Vabariigi Valitsuse ülesanded erakorralise seisukorra ajal

ErSS § 13 lõike 1 alusel võib Vabariigi Valitsus esitada Riigikogule kirjaliku ettepaneku kuulutada vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse §-le 129 välja erakorraline seisukord kogu riigis, kuid mitte kauemaks kui kolmeks kuuks, näidates ära, millest tuleneb Eesti põhiseaduslikku korda ähvardav oht. Sama õigus on Vabariigi Presidendil.

Erakorralise seisukorra ajal võib Vabariigi Valitsus ErSS § 17 alusel Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks:

- 1) peatada riigi valitsusasutuse õigusakti ja kohaliku omavalitsuse organi õigustloova akti täitmise, teatades sellest viivitamatult õiguskantslerile;
- 2) kehtestada piirangud Eestisse sisse- ja väljasõitmisel;

⁶¹ RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 21; RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 23

- 3) kehtestada politseitunni – keelu kindlaksmääratud ajavahemikul viibida tänavatel ja muudes avalikes kohtades ilma selleks eraldi väljaantava läbipääsuloata ja isikut tõendava dokumendita;
- 4) kehtestada dokumentide liigid, mis on nõutavad tänavatel ja muudes avalikes kohtades viibimiseks ajal, kui nimetatud kohtades viibimine on keelatud ilma vastavate dokumentideta, ja vajadusel nende dokumentide vormid;
- 5) keelata streikide ja töösulgude korraldamise;
- 6) keelata koosolekute, demonstratsioonide ja pikettide korraldamise ning muud isikute kogunemised avalikes kohtades;
- 7) keelata massiteabevahendites teatud liiki informatsiooni edastamise;
- 8) peatada raadio- ja telesaadete edastamise ning ajakirjandusväljaannete väljaandmise;
- 9) kohustada massiteabevahendite valdajaid säilitama edastatud raadio- ja telesaadete salvestusi erakorralise seisukorra lõppemiseni;
- 10) esitada Riigikogule erakorralise seisukorra lisaeelarve eelnõu;
- 11) piirata või keelata relvade, mürkainete ja alkohoolsete jookide müüki;
- 12) kehtestada toiduainete müügi erikorra;
- 13) kehtestada mootorikütuse müügi erikorra;
- 14) kehtestada piirangud sidevahendite kasutamisele;
- 15) kehtestada piirangud transpordivahendite liikumisele;
- 16) keelata valitsusasutustel ja kohaliku omavalitsuse organitel teatud liiki informatsiooni andmise;
- 17) esitada massiteabevahendite valdajatele erakorralise seisukorraga seotud teateid kohustuslikuks avaldamiseks massiteabevahendites;
- 18) tunnistada kehtetuks erakorralise seisukorra juhi ja sisekaitseülemade korraldusi.

ErSS § 41 sätestab, et õigusaktid, mis on kehtestatud erakorralise seisukorra ajal vastavalt seaduse §-dele 17, 18 ja 20, kaotavad kehtivuse üheaegselt erakorralise seisukorra lõppemisega ilma sellest eraldi teatamata. Seega kaotavad nimetatud paragrahvide alusel erakorralise seisukorra ajal kehtestatud õigusaktid oma juriidilise toime erakorralise seisukorra lõppemisega.⁶²

Vabariigi Valitsus lähtub nende otsuste tegemisel valdavalt selle konkreetse valdkonna eest vastutava ministri ja julgeolekuasutuste ning teiste valdkonda puudutavate asutuste olukorra

⁶² K. Merusk. Õigustloovate aktide kehtivuse õigusteoreetilisi probleeme. Juridica 1996/7, lk 344

ülevaadetest, hinnangutest ja soovitustest. Seetõttu on valdkonda juhtival ministril suur vastutus viia Vabariigi Valitsuse istungile piisavalt teavet ja mõjuhinnanguid, et Vabariigi Valitsus saaks teha olukorra lahendamiseks parimaid otsuseid.

Vaadates Vabariigi Valitsuse pädevusi erakorralise seisukorra välja kuulutamisel, siis Vabariigi Valitsusel on pädevus teha ettepanek Riigikogule erakorralise seisukorra välja kuulutamiseks, aga kuna sama pädevus on ka Vabariigi Presidendil, siis on tegemist kattuvate pädevustega ja see regulatsioon ei ole autori hinnangul õigusselge. Vt hinnangut p 1.1.3. juurest. Vaadates aga Vabariigi Valitsuse pädevusi erakorralise seisukorra ajal, siis leiab autor, et Vabariigi Valitsusel on väga suur pädevus piirangute seadmisel ja erikordade (nt toiduainete müügi erikord) kehtestamisel. Tegelikult tooks mingi erikorra kehtestamise eelnõu või piirangu seadmise eelnõu Vabariigi Valitsuse istungile ikkagi selle valdkonna eest vastutav minister ja positiivne asjaolu on selle juures, et kuna neid teemasid arutatakse Vabariigi Valitsuse istungil, siis saavad ka teiste valdkondade ministrid oma arvamust avaldada, eriti siis, kui erikord või piirang puudutab ka teist valdkonda. Näiteks tahab kaitseminister kehtestada piiranguid transpordivahendite liikumisele teatud piirkonna teedel, kuid majandus- ja taristuminister ja sotsiaalkaitseminister ning tervise- ja tööminister seisavad selle eest et seal piirkonnas olevad lastega pered ja eakad saaksid ohutult sealt minema liikuda, ning et kiirabi ja päästeautod saaks nendel teedel liikuda, jne.

Autori hinnangul võiks Vabariigi Valitsus koos ministeeriumitega kaaluda, kas mõnda neist erikordadest või piirangutest tuua otsustamise tasemelt allapoole, kas erakorralise seisukorra juhi või sisekaitseülemale või valdkonna eest vastutava ministri tasemele. Võrreldes Vabariigi Valitsuse ja erakorralise seisukorra juhi pädevusi ja ülesandeid, siis võib leida pädevuste kattuvust liikumispiirangute kehtestamisel, kuna erakorralise seisukorra juht võib piirata liikumisvabadust Eesti territooriumil või selle osal ja Vabariigi Valitsus võib kehtestada politseitunni – keelu kindlaksmääratud ajavahemikul viibida tänavatel ja muudes avalikes kohtades ilma selleks eraldi väljaantava läbipääsuloata ja isikut tõendava dokumendita. See pädevuste kattuvuse osa tasuks ERSSis üle vaadata, kuna see ei ole autori hinnangul piisavalt õigusselge.

1.3.4. Vabariigi Valitsuse ülesanded sõjaseisukorra ajal

Sõjaseisukorra ajal võib Vabariigi Valitsus RiKS § 9 lõike 2, § 18 lõike 1 ning §-de 19 ja 20 alusel lisaks oma ülesannetele ja õigustele üldise ja kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal:

- anda sõjaseisukorra lahendamiseks haldusakte, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks;
- kehtestada ja kohaldada seaduses sätestamata isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid juhul kui neid on riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks vaja vältimatult kehtestada ja kohaldada. Vabariigi Valitsus võib kohaldada seaduses sätestamata meedet nii kaua, kui see on vältimatult vajalik. Siiski ei tohi ka sõjaseisukorra ajal kooskõlas PSga Vabariigi Valitsus piirata põhiõigusi ja -vabadusi, mis on sätestatud PS §-s 8 ehk õigus Eesti kodakondsusele ja §-des 11–18, ehk piirangute proportsionaalsus; õigus võrdsele kohtlemisele; diskrimineerimise keeld, vihkamise, vägivalda ja diskrimineerimise õhutamise keeld; õigus riigi ja seaduse kaitsele, kaitse riigivõimu omavoli eest; õiguste ja vabaduste tagamine läbi seadusandliku, kohtuvõimu ja kohaliku omavalitsuse tegevuse; õigus pöörduda kohtusse; õigus elule; õigus au ja hea nime kaitsele; keeld piinata, julmalt või väärikut alandavalt kohelda ja karistada, keeld allutada isikut meditsiini- ja teaduskatsetele, § 20 lõikes 3, ehk keeld võtta vabadust suutmatuse eest lepingulist kohustust täita, §-des 22 ja 23, ehk süütuse presumpatsioon ja süüteo toimepanemise ajal kehtiva seaduse karistamise reeglid, leebema karistuse kohaldamise reegel, sama asja eest uuesti kohtu alla andmise ja karistamise keeld, § 24 lõigetes 2 ja 4, ehk õigus viibida oma kohtuasja arutamise juures, kohtuotsuse avalikustamise reegel, §-s 25, ehk õigus õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele, §-s 27, ehk perekonna kaitse, abikaasade võrdõiguslikkus, vanemate õigused ja kohustused laste ees, vanemate ja laste kaitse, perekonna kohustused abivajavate liikmete ees, §-s 28, ehk õigus tervise kaitsele, õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral, hoolekande soodustamine, riigi ja kohaliku omavalitsuse eriline hool lasterikaste perede ja puuetega inimeste osas, § 36 lõikes 2, ehk Eesti kodaniku välisriigile väljaandmise reeglid, §-s 40, ehk südametunnistuse-, usu- ja mõttevabadus, vabadus kuuluda kirikutesse ja usuühingutesse, vabadus täita usutalitlusi, §-s 41, ehk õigus oma arvamustele ja veendumustele, ja §-s 49, ehk õigus säilitada rahvuskuuluvus ning § 51 lõikes 1, ehk õigus pöörduda riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole eesti keeles ja saada eestikeelseid vastuseid;

- keelata kuni sõjaseisukorra lõppemiseni avalikku korda ähvardava ohu ennetamiseks avalike ürituste ja koosolekute pidamise, sõltumata nende eesmärgist ning pidamise kohast;
- peatada kuni sõjaseisukorra lõppemiseni avalikku korda ähvardava ohu ennetamiseks streigid ja töösulud ning keelata nende korraldamise, sõltumata asutusest ja organisatsioonist;
- piirata kuni sõjaseisukorra lõppemiseni teatud liiki või teatud tunnustele vastavate vallasasjade müüki, keelata nende väljaveo riigist või teatud piirkonnast, samuti määrata neile sundhindu juhul, kui need vallasasjad on vajalikud elanikkonna esmavajaduste rahuldamiseks või riigi sõjalise kaitsmise toetamiseks;
- piirata kuni sõjaseisukorra lõppemiseni sidevahendite kasutamist juhul, kui on alust arvata, et nende vahendusel levitatakse teave võib ohustada riigi sõjalist kaitsmist või muul viisil riigi julgeolekut;
- keelata kuni sõjaseisukorra lõppemiseni massiteabevahendis teatud sisuga teabe edastamise, kui selle avalikustamine võib ohustada riigi sõjalist kaitsmist või muul viisil riigi julgeolekut; peatada kuni sõjaseisukorra lõppemiseni meediateenuste osutamise ning ajakirjandusväljaande väljaandmise, kui on alust arvata, et nende vahendusel avalikustatav teave võib ohustada riigi sõjalist kaitsmist või muul viisil riigi julgeolekut;
- anda Kaitsevägele korraldusi vaherahu kehtestamiseks või sõlmimiseks;
- kehtestada või sõlmida vaherahu või sõlmida rahulepingu ning esitada selle seaduses sätestatud juhul Riigikogule ratifitseerimiseks;
- peatada ministri käskkirja ja määruse, valla- ja linnavolikogu ning valla- ja linnavalitsuse otsuse ja määruse täitmise või tunnistada akti kehtetuks, kui see takistab vahetult sisejulgeoleku korraldamist või riigi sõjalist kaitsmist või ohustab muul viisil riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamist või tõrjumist.

RiKS § 19 lõige 3 sätestab, et Vabariigi Valitsus võib põhiõiguste ja -vabaduste piiramisel kalduda kõrvale inimõigusi käsitleva välislepinguga võetud kohustustest, kui see on lubatud välislepingus ja piirang on kooskõlas muude rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega. RiKS seletuskirjas on sätte selgituseks, et kaudselt on viidatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklile 15 ja ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti artiklile 4.⁶³

⁶³ Riigikaitse seaduse seletuskiri, lk 36- <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9/>

Lisaks võib Vabariigi Valitsus RiKS § 45 lõike 1 alusel sõjaseisukorral ajal kehtestada korraldusega töökohustust täitvale isikule töölepingu seaduses, avaliku teenistuse seaduses ja avaliku teenistuse eriliikide ametnikele kohaldatavates eriseadustes sätestatud erineva tööajakorralduse ning erinevad nõuded töö-, puhke- ja valveaja kestusele ning piirangud ööajal ning riigipühal tehtavale tööle.

Sõjaseisukorra ajal võib Vabariigi Valitsus RiKS § 46 lõike 4 alusel korraldusega eelnevalt määrusega riigikaitseülesannetega asutuse või isiku juures kehtestatud riigikaitsealise töökohustusega ameti- või töökohtade loetelu muuta, kuulates eelnevalt ära riigikaitseülesannetega asutuse või isiku seisukoha.

Vaadates Vabariigi Valitsuse pädevusi ja ülesandeid sõjaseisukorra ajal, siis on Vabariigi Valitsusel pädevused kehtestada piiranguid, kehtestada erikordasid (nt tööajakorralduse, töö-, puhke- ja valveaja kestusele), peatada ja tunnistada kehtetuks haldusaktide täitmine. Ning kehtestada või sõlmida vaherahu. Samas peab autor jällegi tõdema, et mitmed Vabariigi Valitsuse pädevused on ka samade sätete alusel peaministril, siseministril või Kaitseväge juhatajal.

Näiteks kehtestada või sõlmida vaherahu saavad nii Kaitseväge juhataja kui Vabariigi Valitsus, aga Vabariigi Valitsusel on veel pädevus sõlmida rahuleping ning esitada see seaduses sätestatud juhul Riigikogule ratifitseerimiseks või ka anda Kaitseväge juhatajale korraldus sõlmida vaherahu. RiKS seletuskirjas leiab kattuvale pädevusel järgmised selgitused: „Vabariigi Valitsusel õigus anda Kaitsevägele korraldusi vaherahu kehtestamiseks või sõlmimiseks. Tegemist on Vabariigi Valitsuse diskretsiooniõigusega, mis tuleneb relvajõudude üle teostatava tsiviilkontrolli põhimõttest. Kaitsevägele jääb ka iseseisev õigus peatada sõjategevus, kui see on vajalik nt haavatute abistamiseks ning hukkunute ära toimetamiseks või muul juhul, kui see tuleneb nt rahvusvahelisest humanitaarõigusest või on vajalik sõjategevuse planeerimisel./.../Eelnõu koostajad on seisukohal, et Vabariigi Valitsusele peab jääma vaherahu kehtestamise või sõlmimise õigus. Poliitiliste tingimuste seadmine vaherahu puhul ei ole Kaitseväge pädevuses. Vaherahu eesmärk ei pruugi olla lühiajaline ja taktikaline, vaid võib luua tingimused konflikti poliitiliseks lahendamiseks. Rahvusvaheline praktika on näidanud, et vaherahu võib kehtestada ka ühepoolsest. Vaherahu kokkuleppimine võib olla edasiste

rahuläbirääkimiste eelduseks, mistõttu on tegemist veel suhteliselt ebastabiilsel pinnasel oleva algse kokkuleppega.“⁶⁴

Lisaks Vabariigi Valitsusele võib peatada meediateenuste osutamise ning ajakirjandusväljaande väljaandmise ning keelata massiteabevahendis teatud sisuga teabe edastamise ka peaminister ja siseminister, mistõttu leiab autor, et jällegi selliste kattuvate pädevuste puhul ei ole õigusselgus piisavalt tagatud. Riigikohtu hinnangul peab õigusselguse põhimõtte kohaselt isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob.⁶⁵ Kattuvate pädevuste ja ülesannete puhul võib aga tekkida olukord, kus nt siseminister ja peaminister keelavad teatud sisuga teabe edastamise, aga korralduse sisu on osaliselt sarnane ja osaliselt erinev, mis tekib ettevõtjas segadus, kuna ta ei saa aru, millist korraldust ta siis täitma peab. Autor soovitab need kattuvad pädevused RiKSis üle vaadata ja sätestada tingimused, millal on eelpool loetletutest õigus neid pädevusi kasutada või mis järjekorras, nt kui siseminister ei keela massiteabevahendis teatud sisuga teabe edastamise, siis teeb seda peaminister jne.

1.4. Peaminister

Peaminister on PS § 88 kohaselt Vabariigi Valitsuse liige. Peaminister juhib Vabariigi Valitsuse tööd. Peaministri täpsem pädevus ja tööülesanded on reguleeritud VVS §s 36, mis sätestab, et peaminister juhatab Vabariigi Valitsuse istungeid; esindab Vabariigi Valitsust kohtus või annab volituse Vabariigi Valitsuse esindamiseks kohtus; juhib Eesti seisukohtade kujundamist Euroopa Ülemkogu kohtumisteks ning esindab Eestit Euroopa Ülemkodus ja Euroopa Liidu riigipeade ja valitsusjuhtide tasandil kokku tulevas nõukogus. Peaminister annab üksikküsimustes korraldusi ja kirjutab alla Vabariigi Valitsuse õigusaktidele. Peaministril on valitsusjuhina õigus nõuda ministrilt ka seletusi tema tegevuse kohta. Peaminister teeb ministri tagasiastumise korral või muudel Vabariigi Valitsuse seaduses toodud juhtudel Vabariigi Presidendile ettepaneku muuta Vabariigi Valitsuse koosseisu.

⁶⁴ Riigikaitseaduse seletuskiri, lk 34- kättesaadav elektrooniliselt
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9/>

⁶⁵ RKPJKo 15.12.2005; 3-4-1-16-05, p 20

Peaminister täidab ka muid ülesandeid, mis on talle pandud põhiseaduse ja seadustega. Näiteks RiKS § 4 lõike 4 alusel on peaministrile pandud ülesanne juhtida Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni tegevust.

VVS § 13 sätestab, et ametisse astunud peaminister kehtestab oma korraldusega enda asendamise järjekorra ja määrab kindlaks asendamise korra, selle korra teeb peaminister teatavaks Vabariigi Valitsuse esimesel istungil.

PS kommentaaride § 93 selgituses punktis 1.1. on peaministri roll järgmine: „Vabariigi Valitsuse keskne liige on peaminister, kes esindab Vabariigi Valitsust kui kollegiaalset organit ja juhib selle tegevust *primus inter pares* kvalifikatsioonis. Sellest tulenevalt on näiteks üksnes peaministril õigus esitada Vabariigi Valitsuse nimel Riigikogule seaduseelnõusid ja võtta neid tagasi. Peaministri eriõigused on küllaltki piiratud ning osaliselt sätestatud PS-s, osaliselt VVS-s.“ PS kommentaaride § 93 selgituse punktis 1.2. käsitletakse peaministri volitust järgmiselt: „Kui võrrelda peaministri volitusi 1920. ja 1937. a põhiseadustes sätestatutega, siis on need 1992. a PS-s piiratumad. Nii näiteks võis riigivanem 1920. a põhiseaduse § 61 alusel aru pärida üksikutelt ministritelt nende tegevuse kohta. 1937. a põhiseaduse § 52 järgi ei võinud peaminister mitte ainult ministritelt aru pärida, vaid tal oli õigus anda neile ka juhtnõude nende tegevuses. Kehtiv PS sellist õigust peaministrile expressis verbis ette ei näe. Samas tuleb mõnda, et juhtimisfunktsiooni teostamine eeldab arupärimise ja ka korralduste andmise õigust. Nimetatud põhimõttest tulenevalt annab VVS § 36 lg 2 p 3 peaministrile õiguse nõuda ministrilt seletusi tema tegevuse kohta. Siinjuures tuleb aga rõhutada, et PS ei anna peaministrile õigust sekkuda ministrite tegevusse (ministeeriumide tegevusse). Samas on tal aga PS kohaselt õigus teha presidendile ettepanek ministri vabastamiseks näiteks juhul, kui minister ignoreerib valitsuse poliitikat, töötab sellele vastu või ei täida oma ülesandeid kohusetundlikult. Mitmeparteisüsteemis, kus tavaliselt on tegemist koalitsioonivalitsustega (mida näitab ka Eesti praktika), peab peaminister siinjuures arvestama koalitsioonipartnerite seisukohtade ja koalitsioonikokkulepetega.“⁶⁶

⁶⁶ A. Kelli, H. Pisuke. PS § 39, komm 1.1 ja 1.2. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017-<http://www.pohiseadus.ee>

1.4.1. Peaministri ülesanded eriolukorra ajal

HOSi alusel peaministril erilist rolli eriolukorra juhtimisel ei ole. Peaministrit mainitakse HOS § 24 lõikes 6, kus on kirjas, et kui eriolukord kehtib samal ajal erakorralise seisukorraga, allub eriolukorra juht erakorralise seisukorra juhile. Kui eriolukord kehtib samal ajal kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorraga, allub eriolukorra juht peaministrile. Eriolukorra juht allub tavapäraselt HOS § 24 lõike 3 alusel Vabariigi Valitsusele.

Seega on peaministril pädevus juhtida eriolukorda, kui samal ajal on kõrgendatud kaitsevalmidus või sõjaseisukord.

1.4.2. Peaministri ülesanded kaitsevalmiduse kõrgendamisel

RiKS § 13 sätestab, et Eesti Vabariigi julgeolekut ähvardava suurenenud ohu korral ja seaduse § 30 punktis 1 nimetatud kollektiivse enesekaitse operatsioonil osalemiseks võib Vabariigi Valitsus otsustada korraldusega kõrgendada üldist kaitsevalmidust. Sellise otsuse tegemisel lähtub Vabariigi Valitsus ohuhinnangust.

Kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamise juhtimise ülesanne on aga RiKS § 9 lõike 1 alusel peaministril. Peaminister võib oma ülesande täitmisel:

- anda kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamiseks haldusakte, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks;
- anda valla- ja linnavalitsuse liikmele, riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhile, ametnikule ja töötajale, kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamist korraldusi juhul, kui pädev organ seda ise ei tee või ei tee õigel ajal ja need on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks. Korralduse andmisel tuleb peaministril arvestada asutuse ja isiku pädevust, samuti võimalust korraldust täita;
- tunnistada kehtetuks valla- ja linnavalitsuse, valla- ja linnavolikogu ning riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhi haldusakti ning anda nende eest ise uue haldusakti juhul, kui pädev organ seda ise ei tee või ei tee õigel ajal ning haldusakt või selle andmata jätmine takistab vahetult sisejulgeoleku korraldamist või ohustab muul viisil riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamist või tõrjumist;
- kohustada RiKS § 15 lõike 4 alusel massiteabevahendi valdajat, elektroonilise side ettevõtjat ning muud isikut avaldama või edastama tasuta, muutmata kujul ja viivitamata

või ettenähtud ajal sõjalise tegevuse ettevalmistamiseks, mobilisatsiooni või lisaõppekogunemise korraldamiseks, sundkoormiste ja töökohustuse rakendamiseks, riigivara ümberjaotamiseks, riigikaitseülesannete täitmiseks ja piiravate meetmete kohaldamiseks vajalikke teateid ning käesolevas seaduses sätestatud juhul õigusakte.

Teadete avaldamise kohustamise õigus on ka Vabariigi Valitsusel. Siin on jällegi ülesannete ja pädevuse kattuvuse küsimus, et millal siis on Vabariigi Valitsuse pädevuses kohustada massiteabevahendi valdajat, elektroonilise side ettevõtjat ning muud isikut avaldama või edastama olukorra lahendamiseks vajalikke teateid ja millal peaks seda ülesannet täitma peaminister. Autor oletab, et näiteks sellisteks olukordadeks on olukorrad, kus teated tuleb kiiresti avaldada, aga Vabariigi Valitsuse kvoorumi, ehk peaminister ja pool valitsuse koosseisust, ei saa kohe kokku. Samas, riigi julgeolekut ähvardava vahetu ohu korral on Vabariigi Valitsus otsustusvõimeline, kui istungist võtab peale peaministri osa vähemalt kaks ministrit, seega otsustada saaks vähendatud kvooruminõudega. Peaministri otsusel võib Vabariigi Valitsuse reglemendi⁶⁷ § 15 lõike 3 alusel Vabariigi Valitsuse istungi viia läbi sidevahendite kaudu. Seega on peaministril võimalik riigi julgeolekut ähvardava vahetu ohu korral teoreetiliselt ka valida, kas teha see otsus ise või kutsuda kaks ministrit juurde seda otsust tegema. Haldusaktide andmise õigus on ka Vabariigi Valitsusel, seega jälle pädevuse kattuvuse teema. Nagu ka autor punktis 1.3.2 tõdes, ei ole sellise kattuva pädevuse korral õigusselgus tagatud.

1.4.3. Peaministri ülesanded erakorralise seisukorra välja kuulutamisel ja erakorralise seisukorra ajal

Peaministri ülesandeks on ErSS § 9 alusel kutsuda Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul viivitamatult kokku Vabariigi Valitsuse istung. Vabariigi Valitsuse istungil kuulatakse ära Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni arvamus erakorralise seisukorra väljakuulutamise vajaduse kohta ja otsustatakse Riigikogule erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettepaneku tegemine.

⁶⁷ Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määrus nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“, RT I, 29.12.2011, 233

ErSS § 18 lõige 1 annab erakorralise seisukorra juhtimise pädevuse peaministrile, ehk erakorralise seisukorra juht on peaminister. Kui aga peaminister peaks olema Eestis ära välisvisiidil, siis tema äraolekul on erakorralise seisukorra juht peaministrit asendav minister. Siiski, vahetult juhib erakorralise seisukorra lahendamist ErSS § 20 lõike 2 alusel sisekaitseülem, kes on valdkonna eest vastutav minister, ehk eelduslikult siseminister. Sisekaitseülem allub erakorralise seisukorra juhile.

Erakorralise seisukorra juht võib ErSS § 18 alusel erakorralise seisukorra ajal Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks:

- anda sisekaitseülemale ja valitsusasutuste ning kohaliku omavalitsuse organite juhtidele erakorralisest seisukorrast tingitud tegevust puudutavaid korraldusi;
- peatada täidesaatva riigivõimu asutuse ametniku teenistussuhte, kui on alust arvata, et ta oma tegevusega ohustab Eesti põhiseaduslikku korda, kuni erakorralise seisukorra lõppemiseni, teatades sellest Vabariigi Valitsusele;
- peatada valla- ja linnavalitsuse ametniku teenistussuhte, kui on alust arvata, et ta oma tegevusega ohustab Eesti põhiseaduslikku korda, kuni erakorralise seisukorra lõppemiseni, teatades sellest vastavale valla- või linnavolikogule;
- üle viia täidesaatva riigivõimu asutuse või valla- või linnavalitsuse ametniku teisele ametikohale või teise paikkonda kuni erakorralise seisukorra lõppemiseni ja anda talle ametiväliseid ülesandeid ilma ametniku nõusolekuta;
- piirata liikumisvabadust Eesti territooriumil või selle osal;
- esitada massiteabevahendite valdajatele erakorralise seisukorraga seotud teateid kohustuslikuks avaldamiseks massiteabevahendites;
- anda muid korraldusi Vabariigi Valitsuse volitusel;
- tunnistada kehtetuks sisekaitseülema korraldusi.

Erakorralise seisukorra juht annab oma tegevusest aru Riigikogule ja Vabariigi Valitsusele. Riigikogu istungist, kus kuulatakse ära erakorralise seisukorra juhi aruanne, võtavad osa Vabariigi President ning Kaitseväge juhataja või nende volitatud esindajad.

Kui erakorralise seisukorra lahendamiseks on vaja kaasata Kaitseväge või Kaitseliitu või mõlemaid, siis on erakorralise seisukorra juhi ülesanne ka koordineerida Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamisel ning riigi sisemise julgeoleku tagamisel Kaitseväge juhataja juhtimisel Kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamist.

Erakorralise seisukorra juht võib ErSS § 19 alusel esitada Riigikohtule taotluse mittetulundusühingute ja nende liitude, sealhulgas erakondade ning töötajate ja tööandjate ühingute tegevuse peatamiseks erakorralise seisukorra lõppemiseni, põhjendades seda ühingu või selle liidu või erakonna Eesti põhiseaduslikku korda ohustava tegevusega.

Riigikohus peab vaatama nimetatud taotluse läbi kolme päeva jooksul, arvates taotluse saabumisest ning otsustab nimetatud ühingu või selle liidu või erakonna tegevuse peatamise erakorralise seisukorra lõppemiseni või jätab erakorralise seisukorra juhi taotluse rahuldamata.

Vaadates peaministri ülesandeid erakorralise seisukorra juhina, siis peaministril on roll nii erakorralise seisukorra välja kuulutamise protsessis kui ka suur roll erakorralise seisukorra juhina. Samas, vahetult juhib erakorralise seisukorra lahendamist sisekaitseülem, kes on eelduslikult siseminister. Erakorralise seisukorra juhina on peaministril õigus sekkuda ametnike teenistussuhtesse, peatada nii täidesaatva riigivõimu asutuse ametniku teenistussuhe kui ka valla- või linnavalitsuse ametniku teenistussuhe, kui on alust arvata, et ta oma tegevusega ohustab Eesti põhiseaduslikku korda. Selline asutuse juhtimisse sekkumine ei ole autori hinnangul proportsionaalne. Kui on alust arvata, et ametnik oma tegevusega ohustab põhiseaduslikku korda, siis tuleks sellest asutuse juhile teada anda, kes saab siis peatada või lõpetada ametniku teenistussuhte. Samuti saaks ametniku teise teenistuskohale viimist ja teenistusväliste ülesannete andmist korraldada läbi asutuse juhi. Liikumisvabaduse piirangu osas on kattuvus Vabariigi Valitsuse ülesannetega, selle kohta andis autor hinnangu juba punktis 1.3.3.

1.4.4. Peaministri ülesanded sõjaseisukorra ajal

Peaminister juhib sõjaseisukorra lahendamist RiKS § 9 lõike 1 alusel.

Sõjaseisukorra lahendamiseks võib RiKS § 9 ja § 20 alusel peaminister:

- anda haldusakte, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks;
- anda valla- ja linnavalitsuse liikmele, riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhile, ametnikule ja töötajale, sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutavale ministrile ja riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutavale ministrile sõjaseisukorra lahendamist puudutavaid korraldusi juhul, kui pädev organ seda ise ei tee või ei tee õigel ajal ja need on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu

ennetamiseks või tõrjumiseks. Korralduse andmisel tuleb arvestada asutuse ja isiku pädevust, samuti võimalust korraldust täita;

- tunnistada kehtetuks valla- ja linnavalitsuse, valla- ja linnavolikogu ning riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhi haldusakti ning anda nende eest ise uue haldusakti juhul, kui pädev organ seda ise ei tee või ei tee õigel ajal ning haldusakt või selle andmata jätmine takistab vahetult sisejulgeoleku korraldamist või riigi sõjalist kaitsmist või ohustab muul viisil riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamist või tõrjumist;
- kehtestada ja kohaldada piiravaid meetmeid RiKS §-des 19 ja 20 sätestatud tingimustel;
- kuni sõjaseisukorra lõppemiseni keelata massiteabevahendis teatud sisuga teabe edastamise, kui selle avalikustamine võib ohustada riigi sõjalist kaitsmist või muul viisil riigi julgeolekut;
- kuni sõjaseisukorra lõppemiseni peatada meediateenuste osutamise ning ajakirjandusväljaande väljaandmise, kui on alust arvata, et nende vahendusel avalikustatav teave võib ohustada riigi sõjalist kaitsmist või muul viisil riigi julgeolekut;
- otsustada muid riigikaitsega seotud küsimusi, mis ei ole põhiseaduse või seaduse kohaselt teise asutuse või isiku pädevuses.

Seega vaadates peaministri ülesandeid sõjaseisukorra ajal, siis peaministril on sõjaseisukorra tsiviiljuhina suur roll. RiKS seletuskirja selgituse kohaselt on peaminister see isik, kelle kätte koondub kogu teave erinevatest asutustest ja isikutelt ning temal kui valitsuse juhil on vahendid ja võimalused olukorra lahendamise juhtimiseks.⁶⁸ Selle selgituse kohaselt on peaminister sõjaseisukorra juhina nagu olukorra üldjuht, kes annab suunavaid juhiseid, mille järgi ministrid ja asutused lahendavad reaalseid olukordi. Samas, vaadates peaministri ülesandeid ja õigusi kohaldada meetmeid ja kohustada isikuid, siis kohati on jällegi peaministril pädevus anda otse korraldusi ametnikule ja töötajale, mis on tavapäraselt olukorra operatiivtasandi juhtimispädevus. Seega on tegemist segamini pädevusega, kord on peaminister olukorra üldjuht oma suunavate juhistega ja siis jällegi annab otse korraldusi asutuse ametnikule või töötajale. Kas aga peaministril on tegelikult olukorra üldjuhina aega tegeleda üksikküsimustega ja kas sellist pädevust on peaministril üldse vaja, ei oska autor hinnata ja praktikat selles osas ei ole. Pädevuste kattuvus on autori hinnangul haldusaktide andmise osas ja selle kohta andis autor hinnangu juba punktis 1.3.2.

⁶⁸ Riigikaitseaduse seletuskiri, lk 21- <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9/>

Valitsuse juht on eriõiguslikku olukorda juhtides suure pinge all ja selline juhtimine võib ka ületada tema võimete piire. „Paljud valitsusjuhid on põrunud eduka kriisiohjeldamise paljutahulise nõude ees: olla efektiivne, olla moraalne, austada demokraatlikke piiranguid – ja sellisena ka välja paista. Sageli, lühiajalised imperatiivid nähtavate, jõuliste ja sümbolsete tegevuste jaoks on trumpanud üle demokraatliku legitiimsuse kaalutlused. Teistel juhtudel on õiguslikkusest juhinduv soov rangelt reeglitest kinni pidada loonud avaliku kuvandi süngete ohtude ees pelglikust, ebaefektiivsest või tundetust valitsusest. Efektiivne juhtimine eeldab, et poliitikakujundajad kavandavad, sätestavad ja seadustavad nende nõuete vahele jääva töötava tasakaalu.“⁶⁹

1.5. Minister

Ministri roll on määratud PS §-s 94, mille alusel moodustatakse valitsemisalade korraldamiseks seaduse alusel vastavad ministeeriumid. Ministri igapäevane ülesanne on juhtida ministeeriumi, korraldada ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi, anda seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja käskkirju ning täita muid ülesandeid, mis talle on pandud seadusega sätestatud alustel ja korras. Ministrite pädevuse ministeeriumi juhtimisel ja ministrite vastutusvaldkonnad määrab VVS § 3 lõike 2 alusel peaminister oma korraldusega. Korraldus tehakse teatavaks Vabariigi Valitsuse istungil. Peaministri korraldus kehtib kuni selle muutmiseni või Vabariigi Valitsuse volituste lõppemiseni. Minister on Vabariigi Valitsuse liige, seega osaleb aktiivselt Vabariigi Valitsuse istungitel ja kabinetinõupidamistel ning otsuste tegemisel. PS § 96 alusel teeb Vabariigi Valitsus oma otsused peaministri või asjaomase ministri ettepanekul. Vabariigi Valitsuse istungite päevakorras on tavapäraselt enamuses ministrite esitatud teemad või eelnõud (nt seaduseelnõu, Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu või Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu). Valitsuse määrused kehtivad, kui nad kannavad peaministri, asjaomase ministri ja riigisekretäri allkirja.

Vabariigi President võib peaministri ettepanekul nimetada ametisse ka ministreid, kes ei juhi ministeeriumi. Ministri ülesanded määrab kindlaks VVS § 3 lõike 3 alusel peaminister oma korraldusega, mis tehakse teatavaks Vabariigi Valitsuse istungil. Vabariigi Valitsuse liikmete maksimaalne arv on määratud VVS § 3 lõike 4 alusel, mis sätestab, et Vabariigi Valitsuses ei ole üle 15 liikme. See tähendab, et lisaks peaministrile saab ministreid olla kõige rohkem 14.

⁶⁹ A.Boin, P.Hart, E.Stern, B.Sundelius. The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure- New York: Cambridge University Press, 2013, lk 156

VVS § 4 lõige 1 sätestab Vabariigi President võib peaministri ettepanekul nimetada mõne ministri juhtima kahte ministeeriumi. Praktikas saab see olla erandlik olukord seetõttu, et ka ühe ministeeriumi juhtimine on ministrile suur koormus.

VVS § 49 sätestab ministri pädevuse ministeeriumi juhina. Minister vastava ministeeriumi juhina:

- juhib ministeeriumi ja korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi temale VVS § 3 lõikes 2 nimetatud peaministri korraldusega määratud pädevuse ja vastutusvaldkonna piires;
- vastutab põhiseaduse, ministeeriumi valitsemisala korraldavate teiste seaduste, Riigikogu otsuste, Vabariigi Presidendi seadluste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste täitmise eest;
- otsustab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvad küsimused, kui nende otsustamine ei ole seaduse või Vabariigi Valitsuse määrusega pandud alluvatele ametiasutustele või ametnikele;
- vastutab Euroopa Liidu õiguse rakendamise eest ministeeriumi valitsemisala piires;
- vastutab Eesti seisukohtade kujundamise eest Euroopa Liidu otsustusprotsessis ning esindab Eestit Euroopa Liidu Nõukogus ministeeriumi valitsemisala küsimustes;
- korraldab Eesti esindamise Euroopa Liidu Nõukogu töögruppides ning Euroopa Komisjoni komiteedes, töögruppides ja ekspertkohtumistel ministeeriumi valitsemisala küsimustes;
- nimetab Eesti esindaja või esitab kandidaadi vastavalt ministeeriumi valitsemisalale Euroopa Liidu institutsioonidesse, agentuuridesse ja asutustesse, kui see ei ole antud Vabariigi Valitsuse pädevusse;
- valvab ministeeriumi struktuuriüksuste ja ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste ülesannete täitmise üle ning teostab teenistujärelevalvet ministeeriumi ametnike otsuste ja tegevuse üle VVS §-s 95 sätestatud korras;
- nimetab ametisse ja vabastab ametist kantsleri ettepanekul ministeeriumi valitsemisalas olevate ametite ja inspeksioonide peadirektorid, samuti teiste riigiasutuste juhid, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti;
- nimetab ametisse ja vabastab ametist kantsleri ettepanekul ministeeriumi osakonnajuhataja, Välisministeeriumis peadirektori või sõlmib ja lõpetab temaga töölepingu või annab selleks volituse kantslerile;

- nimetab ametisse ja vabastab ametist ministrile vahetult alluva nõuniku või sõlmib ja lõpetab temaga töölepingu;
- esitab Vabariigi Valitsusele ettepanekud ministeeriumi kulude ja tulude aastaeelarve eelnõu ning vajaduse korral lisaeelarve eelnõu kohta, otsustab eelarvevahendite kasutamise ning valvab eelarve täpse ja otstarbeka täitmise üle ning Euroopa Liidu poolt eraldatud vahendite, abi, toetuste ning muu välisabi sihipärase kasutamise üle;
- kinnitab ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarved, lähtudes riigieelarvest, ja kontrollib nende täitmist ning vajadusel teeb ettekirjutusi eelarvevahendite kasutamiseks;
- määrab ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste struktuuri, asjaajamise ja töökorralduse, välja arvatud juhud, kui see on sätestatud ministri määrusest kõrgemalseisva õigusaktiga;
- kinnitab ministeeriumi valitsemisalas olevate valitsusasutuste teenistuskohdade koosseisud, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti;
- esitab ettenähtud korras Vabariigi Valitsusele ettepanekuid ministeeriumi valitsemisala küsimuste otsustamiseks;
- annab Vabariigi Valitsusele aru ministeeriumi tegevusest;
- tagab sisekontrolli süsteemi rakendamise ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise ministeeriumis ja ministeeriumi valitsemisalas olevates valitsusasutustes ning valitsusasutuste hallatavates riigiasutustes;
- täidab muid ülesandeid, mis talle on pandud seaduse või Vabariigi Valitsuse määruse, korralduse või peaministri korraldusega.

Kui ministri valitsemisalasse kuuluv küsimus puudutab ka teiste ministeeriumide valitsemisalasid või kui asju otsustatakse kokkuleppel teiste ministritega, kooskõlastab minister otsuse teiste ministritega. Kui kokkulepet ei saavutata, esitatakse küsimus otsustamiseks Vabariigi Valitsusele.

Ministri ülesannetest lähtuvalt võib tõdeda, et ministril on oma ministeeriumi juhtimisel ja töö korraldamisel suur pädevus ja vastutus, aga tihtipeale on vaja teha koostööd ka teiste ministrite ja ministeeriumitega, kuna lahendamist vajavad küsimused puudutavad ka teiste ministeeriumite valdkondi.

1.5.1. Ministri ülesanded eriolukorra ajal

Eriolukorra väljakuulutamisel määrab Vabariigi Valitsus HOS § 24 lõike 1 alusel ühe ministri, kes juhib ja koordineerib eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamist. Kui tegemist on ulatusliku õnnetusega, kus hädaolukorda saab lahendada eelkõige Päästeameti abil, siis määrab Vabariigi Valitsus eeldatavasti eriolukorra juhiks kriisireguleerimise koordineerimise eest vastutava ministri, ehk siseministri. Kui aga tegemist on näiteks ulatusliku nakkushaiguse levikuga, siis määratakse eelduslikult eriolukorra juhiks tervishoiu valdkonna eest vastutav minister, ehk tervise- ja tööminister.

Eriolukorra reguleerimisel on eriline roll siseministril, kellel tuleb eeltööna moodustada HOS § 4 alusel neli alaliselt tegutsevat regionaalset kriisikomisjoni ja kehtestada määrusega regionaalse kriisikomisjoni põhimäärus⁷⁰, mis sätestab regionaalse kriisikomisjoni koosseisu, juhtimise, ülesanded ja töökorra.

Regionaalne kriisikomisjon:

- koordineerib täidesaatva riigivõimu asutuste piirkondlike struktuuriüksuste ja kohaliku omavalitsuse üksuste kriisireguleerimise ülesannete täitmist regioonis;
- moodustab vajaduse korral alalise või ajutise territoriaalse või valdkondliku alakomisjoni;
- täidab muid seadusest ja tema põhimäärusest tulenevaid ülesandeid.

Siseministril tuleb eeltööna kehtestada ka HOSi alusel määrustega järgmised nõuded ja korrad:

- hädaolukorra riski hindamise nõuded ja riskianalüüsi koostamise kord, HOS § 9 lg 3⁷¹;
- hädaolukorra lahendamise plaani nõuded ja koostamise kord, HOS § 15 lg 8⁷²;
- kriisireguleerimisõppuse läbiviimisele ning õppuse korraldamisele esitatavad nõuded, HOS §18 lg 4⁷³;

⁷⁰ Siseministri 06.06.2017 määrus nr 23 „Regionaalsete kriisikomisjonide põhimäärus“ - RT I, 09.06.2017, 8

⁷¹ Siseministri 19.06.2017 määrus nr 28 „Hädaolukorra riski hindamise nõuded ja riskianalüüsi koostamise kord“ - RT I, 22.06.2017, 15

⁷² Siseministri 21.06.2017 määrus nr 30 „Hädaolukorra lahendamise plaani nõuded ja koostamise kord“ - RT I, 28.06.2017, 7

⁷³ Siseministri 06.06.2017 määrus nr 22 „Kriisireguleerimisõppuse läbiviimisele ning õppuse korraldamisele esitatavad nõuded“ - RT I, 09.06.2017, 6

- elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani nõuded, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord, HOS § 39 lg 5⁷⁴.

Siseministril on ülesanne eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamisel vajaduse korral teha Vabariigi Valitsusele HOS § 34 lõike 4 alusel ettepanek kaasata Kaitseväge või Kaitseliitu järgmiste ülesannete täitmisse:

- eriolukorra tööde tegemine;
- liikluse korraldamine eriolukorra ajal ja turvalisuse tagamine eriolukorra piirkonnas.

Ettepaneku tegemine tähendab praktikas, et siseminister või tema volitusel ministeeriumi ametnikud on eelnevalt läbi rääkinud kaitseministriga või Kaitseministeeriumi ametnikega kaasamise detailide osas ja Siseministeeriumi ametnikud valmistavad ette Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu ja seletuskirja ning kooskõlastavad selle Kaitseministeeriumiga. Kooskõlastatud korralduse eelnõu esitab siseminister Vabariigi Valitsuse istungile.

1.5.2. Ministri ülesanded kaitsevalmiduse kõrgendamisel

RiKS § 13 lõikes 3 on sätestatud, et kaitsevalmiduse kõrgendamise järel asub riigikaitseülesannetega asutus ja isik täitma kõrgendatud kaitsevalmiduse ajaks ette nähtud riigikaitseülesandeid. Riigikaitseülesannetega asutus on ka ministeerium. Riigikaitseülesannete ja nende täitma asumise aja valikul lähtutakse riigi kaitsetegevuse kavast määratud korrast. Sätestatu alusel saab järeldada, et ministritele tulevad oma valdkonna juhtimisega seotud ülesanded riigi kaitsetegevuse kavast, mille kehtestab Vabariigi Valitsus korraldusega⁷⁵, korraldus ise on avaldatud, kuid korralduse lisas olev riigi kaitsetegevuse kava on salajasel tasemel riigisaladus, seega täpsemalt nendest ülesannetes ei saa käesolevas töös kirjutada. Kui riigi kaitsetegevuse kava on salastatud, siis tähendab see aga, et igas asutuses peab olema inimesi, kellel on vastava taseme riigisaladuse luba, muidu ei oleks võimalik teada saada, mis ülesandeid peab asutus kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal täitma hakkama. RiKS § 7 lõike 5

⁷⁴ Siseministri 21.06.2017 määrus nr 29 "Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord" - RT I, 28.06.2017, 6

⁷⁵ Vabariigi Valitsuse 01.07.2016 korraldus nr 244 „Riigi kaitsetegevuse kava kehtestamine“ - RT III, 05.07.2016, 25

alusel on Vabariigi Valitsus kehtestanud ka riigi kaitsetegevuse kava koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise korra⁷⁶.

Lisaks on kaitseministril kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal eripädevused ajateenistusse kutsumise, ajateenistuse kestuse ja täiendavate kutsealuste ajateenistusse kutsumise kiireks korraldamiseks RiKS §s 60 sätestatud korras.

Eraldi valdkonna juhtimise ülesanded on ette nähtud kõrgendatud kaitsevalmiduse ajaks tervishoiu valdkonnas tervishoiuteenuste korraldamise seaduse⁷⁷ § 58¹ alusel. Tervishoiu korraldus kõrgendatud kaitsevalmiduse ajaks määratakse riigi kaitsetegevuse kavas. Tervishoiu riigikaitseks valmistumisel ja riigikaitseülesannete täitmiseks kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega⁷⁸ kiirabi, statsionaarse eriarstiabi ja üldarstiabi osutajatele ülesanded riigikaitseks valmistumisel ning valmisoleku tasemed ja selle sisu riigikaitseülesannete täitmiseks kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal.

Kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal võib valdkonna eest vastutav minister haldusaktiga kehtestada sel ajal kehtivad ajutised tervishoiuteenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse nõuded ning korraldada tervishoiuteenuste osutamist. Nende ülesannete täitmisel lähtub minister ohuhinnangust.

Valdkondi puudutavaid eriregulatsioone eriõiguslike olukordade ajaks on kehtivas õiguses vähe. Autor osales ise RiKSi väljatöötamise töörühmas, kus pöörduiti ka kõikide teiste valdkondade esindajate poole küsimusega, kas oleks vaja valdkondlikku eriregulatsiooni kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõjaseisukorra ajaks, sooviks oli, et valdkonna spetsialistid mõtleksid selle osa läbi. Pakutud ajaraam ei olnud aga piisav, et spetsialistid oleksid jõudnud vajalikke analüüse teha, mistõttu on tervishoiuvaldkonna eriregulatsioon üks väheseid, mis koos RiKSiga sätestati. Ja ka tervishoiuvaldkonna eriregulatsiooni tekkimisele eelnes mitu

⁷⁶ Vabariigi Valitsuse 19.05.2016 määrus nr 56 „Riigi kaitsetegevuse kava koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord“ - RT I, 20.05.2016, 11

⁷⁷ Tervishoiuteenuste korraldamise seadus - RT I, 28.12.2017, 54

⁷⁸ Tervise- ja tööministri 28.03.2016 määrus nr 23 „Kiirabi, statsionaarse eriarstiabi ja üldarstiabi osutajate ülesanded riigikaitseks valmistumisel ning valmisoleku tasemed ja sisu kehtestatud ülesannete täitmiseks kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal ning hädaolukorra ohu korral ja hädaolukorra ajal“ - RT I, 05.09.2017, 4

aastat arutelu ja valmis Kaitseministeeriumis sõjaaja tervishoiukontseptsioon koos Sotsiaalministeeriumi jt osapooltega tervishoiuvaldkonnas.⁷⁹

1.5.3. Ministri ülesanded erakorralise seisukorra ajal

Erakorralise seisukorra ajal on ülesanded sisekaitseülemale, kes on ErSS § 20 lõike 1 alusel valdkonna eest vastutav minister ehk eelduslikult siseminister, tema äraolekul teda asendav minister. ErSS § 20 lõige 2 sätestab, et sisekaitseülem allub erakorralise seisukorra juhile ehk peaministrile ning juhib vahetult Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamist. Seega on erakorralise seisukorra vahetu juhtimise pädevus antud siseministrile.

Sisekaitseülem võib ErSS § 20 lõike 3 alusel erakorralise seisukorra ajal Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks:

- rakendada piiranguid transpordivahendite liikumisele;
- rakendada isikute suhtes, kes viibivad politseitunni ajal tänavatel või muudes avalikes kohtades, dokumentide kontrolli;
- rakendada isikute suhtes, kes viibivad tänavatel või muudes avalikes kohtades ilma läbipääsuloata ja isikut tõendava dokumendita, kui see on nõutav, isikute ja asjade läbivaatust;
- rakendada isikute suhtes, kes rikuvad avalikku korda ning kes ei ole vastava paikkonna elanikud, saatmist paikkonda, mille elanikud nad on;
- rakendada nende isikute läbivaatust, kelle kohta on andmeid, et nende valduses on ilma vastava loata relvad või lõhkeained, samuti nimetatud isikute asjade, töö- ja eluruumide ning transpordivahendite läbivaatust;
- rakendada piiranguid nende isikute õigusele posti, telegraafi või muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele, kelle suhtes on alust arvata, et nad oma tegevusega ohustavad Eesti põhiseaduslikku korda;
- rakendada isikutelt relvade ning mürk- ja lõhkeainete äravõtmist erakorralise seisukorra ajaks;
- rakendada erakorralise seisukorra seaduse § 17 1. lõike punktides 7–9 loetletud piiranguid massiteabevahendite valdajate suhtes;

⁷⁹ „Kaitseministeerium loob sõjaaja tervishoiu kontseptsiooni“ 11.10.2013 -ERR uudised, <https://www.err.ee/322710/kaitseministeerium-loob-sojaaja-tervishoiu-kontseptsiooni>

- teha maa-ala, ehitise või seadme ajutiseks riigikaitseobjektiks määramise ning riigikaitseobjektivastase ründe ennetamiseks või tõkestamiseks Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamise ettepanekuid;
- esitada massiteabevahendite valdajatele erakorralise seisukorraga seotud teateid kohustuslikuks avaldamiseks.

Sisekaitseülesanne on tagada ka:

- Riigikohtu otsuse täitmine mittetulundusühingute ja nende liitude, sealhulgas erakondade ning töötajate ja tööandjate ühingute tegevuse peatamise kohta;
- Vabariigi Valitsuse erakorralist seisukorda korraldavate õigusaktide täitmine.

Sisekaitseülem teeb koostööd valitsusasutuste ja kohaliku omavalitsuse organite juhtidega Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamisel. Sisekaitseülem annab oma tegevusest aru Vabariigi Valitsusele ja erakorralise seisukorra juhile.

Siseministril on ette nähtud ka ülesanne vajadusel teha ErSS § 15 alusel Vabariigi Valitsusele ettepanek kaasata Kaitseväge või Kaitseliitu erakorralise seisukorra lahendamiseks seotud ülesannete täitmisse. Kaitseväge ja Kaitseliitu võib kaasata järgmiste ülesannete täitmisesse:

- avaliku võimu organi ja riigikaitseobjekti vastu suunatud ründe ärahoidmine ja tõkestamine;
- vägivallaga seotud kollektiivsest surveaktsioonist või vägivallaga seotud ulatuslikust isikugruppide vahelisest konfliktist tuleneva ebaseadusliku tegevuse tõkestamine;
- Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldse isoleerimisega seotud ebaseadusliku tegevuse tõkestamine;
- vägivallaga seotud massilise korratuse tõkestamine.

Teistele ministritele ei ole ErSSiga otsesid olukorra juhtimise või lahendamise ülesandeid ette nähtud.

Vaadates siseministri ülesandeid sisekaitseülesmanas erakorralise seisukorra ajal, siis tegemist on operatiivjuhtimise pädevusega, autor sisekaitseülesmana ja erakorralise seisukorra juhi pädevuse kattuvust ei leidnud.

1.5.4. Ministri ülesanded sõjaseisukorra ajal

RiKS § 17 lõige 3 sätestab, et sõjaseisukorra väljakuulutamise järel asub riigikaitseülesannetega asutus ja isik täitma sõjaseisukorra ajaks ette nähtud riigikaitseülesandeid ning võib kehtestada ja kohaldada sõjaseisukorra ajaks ette nähtud piiravaid meetmeid. Riigikaitseülesandeid täitma ning piiravaid meetmeid määrama ja kohaldama võib asuda juba sõjaseisukorra väljakuulutamise ettepaneku järel, kui see on vältimatult vajalik riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks. Ajal, kui Riigikogu arutab sõjaseisukorra väljakuulutamist, ei peatata sõjaseisukorra ajaks ette nähtud riigikaitseülesannete täitmist ja piiravate meetmete kohaldamist. Ministeeriumid on samuti riigikaitseülesannetega asutused ja seega tuleb ülesandeid ka ministritele.

RiKS sätestab konkreetsed pädevused mõnele ministrile. Riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutav ministril ehk kaitseministril on pädevus sõjaseisukorra ajal tunnistada kehtetuks valla- ja linnavalitsuse, valla- ja linnavolikogu, riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhi haldusakti juhul, kui pädev organ seda ise ei tee ja haldusakt takistab vahetult riigi sõjalist kaitsmist. Sama pädevus on ka sisejulgeoleku valdkonna eest vastutaval ministril, kuid see pädevuse kattuvus ei tekita autori hinnangul probleeme, kuna haldusakti saab kehtetuks tunnistada ühe korra.

Kaitseministril on eeldatavasti sõjaseisukorra ajal väga palju tegemist oma tavapäraste ülesannetega, mis vajavad kiiresti lahendamist. Lisaks on kaitseministril sõjaseisukorra ajal eripädevused ajateenistusse asumise peatamise, ajateenistusse kutsumise, ajateenistuse kestuse ja täiendavate kutsealuste kutsumise kiireks korraldamiseks RiKS §s 60 sätestatud korras.

Sisejulgeoleku valdkonna eest vastutavale ministrile, ehk siseministrile on antud RiKS § 9 ja § 18 lõike 3 alusel pädevus:

- anda haldusakte, mis on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks;
- anda valla- ja linnavalitsuse liikmele, riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhile, ametnikule ja töötajale sõjaseisukorra lahendamist puudutavaid korraldusi juhul, kui need on vältimatult vajalikud riigi sisejulgeoleku korraldamiseks. Korralduse andmisel tuleb arvestada asutuse ja isiku pädevust, samuti võimalust korraldust täita;
- kuni sõjaseisukorra lõppemiseni keelata massiteabevahendis teatud sisuga teabe edastamise, kui selle avalikustamine võib ohustada riigi julgeolekut;

- kuni sõjaseisukorra lõppemiseni peatada meediateenuste osutamise ning ajakirjandusväljaande väljaandmise, kui on alust arvata, et nende vahendusel avalikustatav teave võib ohustada riigi julgeolekut;
- tunnistada kehtetuks valla- ja linnavalitsuse, valla- ja linnavolikogu, riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse juhi haldusakti juhul, kui pädev organ seda ise ei tee ja haldusakt takistab vahetult vastavalt sisejulgeoleku korraldamist või riigi sõjalist kaitsmist.

Vaadates sisejulgeoleku valdkonna eest vastutava ministri pädevusi sõjaseisukorra ajal, siis tõdeb autor, et haldusaktide andmise osas ja meediateenuste piiramise osas on pädevuste kattuvus Vabariigi Valitsuse ja peaministriga. Autor on andnud oma hinnangu pädevuste kattuvuse osas eelnevalt punktis 1.3.4.

Sõjaseisukorra ajal on tervishoiu valdkonna eest vastutavale ministrile lähtuvalt ohuhinnangust antud õigus tervishoiuteenuste korraldamise seaduse⁸⁰ (TTKS) § 58¹ lõike 8 alusel:

- kehtestada sõjaseisukorra ajal kehtivad ajutised tervishoiuteenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse nõuded;
- korraldada tervishoiuteenuste osutamist.

Vaadates ministrite pädevusi, on sisejulgeoleku valdkonna ministril pädevuste kattuvus peaministri ja Vabariigi Valitsusega, mistõttu ei ole see regulatsioon õigusselge. Tervishoiu valdkonna ministri pädevus ja ülesanded on selgelt reguleeritud. Autor ei tuvastanud, et teistele ministritele oleks otseseid olukorra juhtimise või lahendamise ülesandeid ette nähtud.

⁸⁰ Tervishoiuteenuste korraldamise seadus- RT I, 28.12.2017, 54

2. EESTI, SOOME JA LEEDU JUHTORGANITE PÄDEVUSTE JA ÜLESANNETE VÕRDLUS

Võrdlevalt vaatab autor käesolevas töös, kuidas ja millised eriõiguslikud olukorrad on reguleeritud Soome Vabariigis ja Leedu Vabariigis ja ning milliseid juhtimispädevusi on eriõiguslike olukordade reguleerimisel nende riikide presidentidel, parlamentidel, valitsustel, peaministritel ja ministritel. Autor võrdleb Soome ja Leedu juhtorganite pädevusi ja ülesandeid Eesti juhtorganite pädevuste ja ülesannetega. Iga riik on eriõiguslikke olukordi defineerinud erinevalt, seega ei ole need olukorrad omavahel täiesti võrreldavad.

2.1. Soome Vabariik

Autor valis üheks vaadeldavaks riigiks Soome, kuna Eesti ja Soome asuvad samas regionaalses piirkonnas ja mõlemal riigil on ajalooliselt seotud piir Venemaaga. Eestil ja Soomel on tihe koostöö hädaolukordadeks valmistumises ja lahendamises ning riikide julgeoleku tagamises Läänemere piirkonnas.

Soome seadustest reguleerivad eriõiguslikke olukordi ja nende juhtimist Soome põhiseadus ehk Suomen perustuslaki⁸¹, hädaolukorraks valmisoleku seadus ehk valmiuslaki⁸² ja kaitseseisukorra seadus ehk puolustustilalaki⁸³.

Soome põhiseaduses on küll eriõiguslikke olukordi mainitud väga minimaalselt, nagu ka Taani, Norra, Austria, Belgia, Küprose ja Šveitsi põhiseaduses.⁸⁴

2.1.1. Soome Vabariigi President

Soome Vabariigi President on kodanike poolt valitud riigipea, kes Soome põhiseaduse § 3 alusel juhib koos Vabariigi Valitsusega (valtioneuvalisto) riiki. Vabariigi President on Soome põhiseaduse §128 alusel Soome kaitsejõudude ülemjuhataja (puolustusvoimien ylipäällikkö). Erakorralistes olukordades võib Vabariigi President loovutada Soome kaitsejõudude

⁸¹ Suomen perustuslaki, 11.6.1999/731- <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

⁸² Valmiuslaki, 29.12.2011/1552- <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552>

⁸³ Puolustustilalaki, 22.7.1991/1083- <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1991/19911083>

⁸⁴ A. Khakee. Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009, lk 18 - <http://www.dcaf.ch/publications>

ülemjuhataja pädevuse teisele Soome kodanikule. Soome välipoliitikat juhib Soome põhiseaduse § 93 alusel Vabariigi President koostöös Vabariigi Valitsusega. President annab Soome põhiseaduse § 58 alusel sõjalisi käske koostöös kaitseministriga seaduses sätestatud ulatuses ja otsustab Soome osalemise sõjalises kriisilahendamises vastavalt seaduses sätestatud korras.

2.1.1.1. Soome Vabariigi Presidendi ülesanded hädaolukorra välja kuulutamisel

Soome Vabariigi Presidendil on pädevus koos Vabariigi Valitsusega kuulutada hädaolukorraks valmisoleku seaduse § 6 alusel riigis välja hädaolukord.

Hädaolukorraks valmisoleku seadus § 1 sätestab seaduse eesmärgi, milleks on: elanikkonna kaitsmine ja toimetuleku ning riigi majanduse kindlustamine hädaolukorras, avaliku korra, põhiõiguste ning inimõiguste säilitamine ja riigi territoriaalse puutumatuse ning iseseisvuse kindlustamine. Seaduse paragrahviga 2 reguleeritakse ametiasutuste volitused hädaolukorra ajal ja ametiasutuste valmistumine hädaolukordadeks.

Hädaolukorraks valmisoleku seaduse § 3 sätestab hädaolukorra mõiste, mille kohaselt on hädaolukord:

- 1) Soomele suunatud relvastatud või sellega samaväärset tõsist rünnakut ja selle vahetuid tagajärgi;
- 2) Soomele suunatud olulist relvastatud rünnakut või sellega samaväärse tõsise rünnaku ohtu, mille mõju tõrjumine nõuab käesoleva seaduse kohaste volituste kasutusele võtmist;
- 3) elanikkonna toimetulekut või riigi majanduse aluseid puudutavat väga tõsist sündmust või ähvardust, mille tagajärjel on oluliselt ohustatud ühiskonna toimimise vältimatud eeldused;
- 4) eriti rasket suurõnnetust või selle järgset olukorda; ja
- 5) mõju poolest eriti raske suurõnnetusega samaväärset väga laialdaselt levinud ohtlikku nakkushaigust.

Võrreldes Eesti Vabariigi (HOS) hädaolukorra mõistet Soome hädaolukorra mõistega, on Soome hädaolukorraks valmisoleku seadus sätestanud hädaolukorrana ka Soome vastu suunatud relvastatud rünnakud, mistõttu on Soome hädaolukorra mõiste tunduvalt laiem.

Võrrelda võib omavahel Eesti eriolukorda ja kõrgendatud kaitsevalmidust ja Soome hädaolukorda, kuigi päris sarnased mõisted siiski ei ole. Võrreldes Eesti Presidendi pädevust eriolukorra ja kõrgendatud kaitsevalmiduse välja kuulutamisel ning Soome Presidendi pädevust ja ülesandeid hädaolukorra välja kuulutamise ja meetmete rakendamisega, siis Eesti Presidendil eriolukorra ja kõrgendatud kaitsevalmiduse välja kuulutamise ülesannet ei ole, seevastu Soome Presidendil on selline ülesanne koos Vabariigi Valitsusega. Eesti Presidendil on ülesanne osaleda eriolukorra lahendamise ülesannete täitmiseks Kaitseväge ja Kaitseliidu vahetu sunni õigusega kaasamise otsustamisel, sellist otsust saab Vabariigi Valitsus teha vaid Presidendi nõusolekul. Erinevus Eestis eriolukorra ja Soomes hädaolukorra välja kuulutamise pädevuse osas võivad autori arvates tuleneda hädaolukorra mõiste sisust.

2.1.1.2. Soome Vabariigi Presidendi ülesanded kaitse seisukorra välja kuulutamisel ja kaitse seisukorra ajal

Soome kaitse seisukorra seaduse § 1 sätestab, et riikliku iseseisvuse kindlustamiseks ja õiguskorra säilitamiseks võidakse riigi kaitset tõhustada ja turvalisust tugevdada kehtestades kaitse seisukorra Soomele suunatud sõja ning sellega võrdväärsete avalikku korda tõsiselt mõjutavate sisemiste vägivaldsete rahutuste ajaks, millega üritatakse tühistada või muuta põhiseaduse kohast riigikorda.

Presidendil on kaitse seisukorra seaduse § 2 alusel ülesanne määrusega vajaduse korral kaitse seisukord kehtestada. Määruses tuleb ka sätestada, millises osas kaitse seisukorra seaduse 2. ja 3. peatüki sätteid (nt ühinemis-, kogunemis- või liikumisvabaduse piirangud, meedias teadete avaldamise kohustus, vara võõrandamise kohustus, teabe andmise kohustus, evakueerimine jt) kohaldatakse. Neid tohib kohaldada ainult sellises osas, mis on vältimatu kaitse seisukorra seaduse eesmärgi saavutamiseks, kui hädaolukorraks valmistumise seaduses sätestatud volitused ei ole selleks piisavad. Kaitse seisukorra seaduse § 3 alusel antakse määrus välja tähtajalisena kuni kolmeks kuuks ja määruses tuleb mainida sätted, mille rakendamise üle on otsustatud ja milline on nende territoriaalne rakendamispiirkond, kui neid ei tule rakendada kogu riigi territooriumil. Määrus tuleb saata kohe parlamendile arutamiseks. Parlament otsustab kaitse seisukorra kehtivuse ja määruses sätestatud meetmete ja piirangute rakendamise.

Kaitse seisukorra seaduse § 4 sätestab, et kaitse seisukorda võidakse kaitse seisukorra kehtestamise eelduste jätkuval kehtimisel Vabariigi Presidendi määrusega korduvalt pikendada,

kuid mitte kauemaks kui üheks aastaks korraga. Kui on vaja kaitse seisukorda pikendada, siis tuleb see pikendamise määrus saata parlamendile otsustamiseks. Määruse kehtivuse osas on erisäte, mis sätestab, et kui määrust ei ole ühe nädala jooksul alates selle välja andmisest parlamendile esitatud, kaotab määrus kehtivuse.

Kaitse seisukorra seaduse § 5 sätestab, et kui kaitse seisukord kehtiva määruse alusel lõpeb, kuigi pikendamise määrus on parlamendile esitatud vähemalt kaks nädalat enne mainitud tähtaega, tohib kohaldada kõiki pikendamise määruses mainitud kaitse seisukorra seaduse sätteid.

Kaitse seisukorra lõpetamise kohta on sätestatud kaitse seisukorra seaduse §s 6, et seaduse kohaldamise eelduste lakkamisel tuleb kaitse seisukord lõpetada, tühistades kehtiv määrus või pikendamise määrus. Kui aga mõne kaitse seisukorra seaduse 2. või 3. peatüki sätte kohaldamise eeldused lakkavad, tuleb määrust vastavalt muuta. Kaitse seisukorra lõppedes kaotavad kehtivuse kaitse seisukorra seaduse peatükkide 2 ja 3 sätete alusel tehtud otsused.

Seega on Presidendil pädevus ja ülesanded kaitse seisukorra kehtestamise, kaitse seisukorra pikendamise ja lõpetamise osas ning ka väga oluline ülesanne kaitse seisukorra seaduse 2. ja 3. peatükis sätestatud põhiõiguste piirangute ja meetmete valikul selle kaitse seisukorra välja kuulutamist põhjustanud olukorra lahendamiseks.

Võrreldes Eesti Presidendi ja Soome Presidendi pädevust ja ülesandeid, võib tõdeda, et Soome Presidendil on suurem pädevus ja rohkem ülesandeid seoses kaitse seisukorra välja kuulutamise ja isikute põhiõiguste piirangute ning meetmete rakendamisega, kuna nii kaitse seisukorra välja kuulutamine ja ka piirangute ning meetmete rakendamise otsustamine on Presidendi pädevuses ja kehtestatakse Presidendi määrusega. Soome kaitse seisukorda võib võrrelda Eesti erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra regulatsioonidega. Eesti Presidendi pädevus erakorralise seisukorra välja kuulutamise ja sõjaseisukorra väljakuulutamise kohta on teha Riigikogule ettepanek ja kui erakorraline seisukord on välja kuulutatud, siis on Presidendil ülesanne osaleda Kaitseväge ja Kaitseväe erakorralise seisukorra lahendamise ülesannete täitmisele kaasamise otsustamisel. Sõjaseisukorra väljakuulutamisel on Eesti Presidendil samuti pädevus Riigikogule ettepaneku tegemise osas. Kui aga tegemist on Eesti vastu suunatud agressiooniga, siis kuulutab President ise oma otsusega välja sõjaseisukorra. Põhiõiguste piirangute ja meetmete rakendamise otsustamine on aga Eesti õigusaktides sätestatud Vabariigi Valitsuse, ministri või ka asutuse tasemel.

2.1.2. Soome Vabariigi Parlament

Soome Vabariigi parlamendil (eduskunta) on Soome põhiseaduse § 3 kohaselt seadusandlik võim ja otsustusõigus riigi tulude ja kulude ja kohustuste osas. Parlament osaleb ka Euroopa Liidu otsuste Soome seisukoha ettevalmistamisel ning rahvusvaheliste kohustuste võtmisel, nt ratifitseerib rahvusvahelisi lepinguid. Parlament teeb järelevalvet Vabariigi Valitsuse üle riigi majandamise osas. Soome parlamendil on 200 liiget, kes valitakse iga nelja aasta tagant parlamendivalimistel.

2.1.2.1. Soome Vabariigi parlamendi ülesanded hädaolukorra ajal

Hädaolukorra välja kuulutamise järgselt saab Soome Vabariigi Valitsus hädaolukorra rakendamismäärusega kehtestada hädaolukorraks valmistumise seaduse II osa sätete (nt finantspiirangud, kaupade tootmise ja jaotamise ning energiavarustuse piirangud ja meetmed, sotsiaalkindlustushüvitiste vähendamine, elektrooniliste info- ja sidesüsteemide toimivuse meetmed, kütuse piirangud, sotsiaalhoolekande ja tervishoiu tagamise meetmed, riigi majanduselu korraldamise meetmed, töösuhteid puudutavad piirangud, töökohustuse kohaldamine jt) ehk meetmete ja isikute põhiõiguste piirangute rakendamise alustamine. See hädaolukorra rakendamismäärus tuleb saata parlamendile hädaolukorraks valmistumise seaduse § 6 alusel heaks kiitmiseks. Parlament otsustab, kas määrus jääb jõusse või tuleb see osaliselt või tervikuna tühistada ning kas see kehtib määratud ajaks või sellest lühemaks ajaks. Kui parlament on teinud otsuse, võib hakata rakendama rakendamismääruses mainitud sätteid selles osas, mille kohta parlament ei ole otsustanud, et määrus tuleb tühistada.

Hädaolukorra jätkumisel võidakse hädaolukorraks valmistumise seaduse § 8 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega sätestada meetmete ja piirangute rakendamise jätkamine. Ka see määrus tuleb saata parlamendile viivitamatult parlamendile arutamiseks. Parlamendil on õigus otsustada, kas määrus jääb jõusse või tuleb see osaliselt või tervikuna kehtetuks tunnistada.

Hädaolukorraks valmistumise seaduse § 8 alusel tuleb seaduse II osa sätete alusel välja antavad Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumi määrused saata viivitamatult parlamendile arutamiseks. Parlament otsustab, kas määrused jäävad jõusse või tuleb kehtetuks tunnistada.

Hädaolukorras võib Soome Vabariigi Valitsus esitada parlamendile hädaolukorraks valmistumise seaduse § 89 alusel ettepaneku lisaeelarve kohta. Ettepanekut lisaeelarve kohta rakendatakse juba enne, kui parlament on lisaeelarve suhtes otsuse teinud, kui parlament annab selleks nõusoleku.

Seega on Soome parlamendil otsustusõigus Vabariigi Valitsuse hädaolukorra rakendamismäärusega hädaolukorraks valmistumise seaduse II osa sätete ehk meetmete ja põhiõiguste piirangute rakendamise alustamise ja jätkamise osas. Samuti on parlamendil järelkontroll hädaolukorraks valmistumise seaduse II osa sätete alusel välja antud Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumi määruste osas, parlamendil on õigus need määrused tühistada. Lisaks on parlamendil otsustusõigus Vabariigi Valitsuse lisaeelarve ettepaneku ja selle kohese rakendamise osas.

Võrreldes Eesti Riigikogu ülesandeid eriolukorra ajal ja kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal ning Soome parlamendi ülesandeid ja pädevust hädaolukorra ajal, tuleb selgelt välja, et Soome parlamendil on tunduvalt rohkem ülesandeid ja suurem otsustusõigus just meetmete ja isikute põhiõiguste piirangute rakendamise osas, mida Soome Vabariigi Valitsus ja ka ministrid tahavad määrustega konkreetsetes hädaolukorras rakendada. Samas tuleb mees pidada seda, et Soome hädaolukorra mõiste on Eesti hädaolukorra mõistest tunduvalt laiem, sisaldades ka Soomele suunatud relvastatud rünnakut.

2.1.2.2. Soome Vabariigi parlamendi ülesanded kaitseisukorra välja kuulutamisel ja kaitseisukorra ajal

Soome President peab saatma kaitseisukorra kehtestamise määruse kohe parlamendile arutamiseks. Parlamendi pädevuses on kaitseisukorra seaduse § 3 alusel otsustada kaitseisukorra kehtivus ja määruses sätestatud meetmete ja isikute põhiõiguste piirangute rakendamine. Kaitseisukorda võib ka pikendada ja ka pikendamise määru tuleb saata koheselt parlamendile otsustamiseks. Määruse kehtivuse osas on erisäte, mis sätestab, et kui määrust ei ole ühe nädala jooksul alates selle välja andmisest parlamendile esitatud, kaotab määrus kehtivuse. Parlamendi pädevuses on kaitseisukorra seaduse § 4 alusel otsustada, kas määrus jääb jõusse või tuleb see tervikuna või osaliselt kehtetuks tunnistada ning kas see kehtib määratud aja jooksul või sellest lühema aja jooksul.

Seega on Parlamendi pädevus seotud kaitseseisukorra välja kuulutamise ja vajadusel kaitseseisukorra pikendamise otsustamisega ning Presidendi määruses sätestatud meetmete ja isikute põhiõiguste piirangute lubamise otsustamisega.

Võrreldes Eesti Riigikogu pädevusi erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra välja kuulutamisel ning Soome Parlamendi pädevusi kaitseseisukorra välja kuulutamisel, tuleb tõdeda, et Eesti Riigikogul on pädevus ja ülesanne erakorraline seisukord ja sõjaseisukord välja kuulutada, kui Vabariigi Valitsus või Vabariigi President sellise ettepaneku teeb, Soome Parlamendi pädevuses on aga otsustada, kas Soome Presidendi määrusega kehtestatud kaitseseisukord on kehtiv. Soome Parlamendil on oluliselt suurem roll kaitseseisukorra lahendamise seotud meetmete ja isikute põhiõiguste piirangute otsustamisel võrreldes Eesti Riigikogu rolliga, Riigikogu on kaasatud vaid erakorralise seisukorra lahendamise seotud Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamise menetlusse.

Paljudes riikides ongi jaotatud eriõigusliku olukorra välja kuulutamise ülesanne seadusandliku ja täitevvõimu vahele. Tavapäraselt teeb täitevvõim seadusandlikule võimule ettepaneku eriõigusliku olukorra väljakuulutamise kohta ning seadusandlik võim kuulutab eriõigusliku olukorra välja.⁸⁵

2.1.3. Soome Vabariigi Valitsus

Soome põhiseaduse § 3 alusel juhib Soome Vabariigi President koos Vabariigi Valitsusega (valtioneuvosto) riiki. Soome põhiseaduse § 60 alusel kuulub Soome Vabariigi Valitsusse peaminister ja vajalik arv ministreid. Vabariigi Valitsus teeb otsuseid valitsuse istungitel. Vabariigi Valitsus on Soome põhiseaduse § 67 alusel otsustusvõimeline, kui valitsuse istungist võtab osa vähemalt viis valitsuse liiget. Soome Vabariigi Valitsuses on Vabariigi Valitsuse seaduse § 1 alusel⁸⁶ 12 ministeeriumit, sealhulgas Riigikantselei, kelle esindajad, ehk ministrid toovad valitsuse istungile otsustamist vajavaid teemasid ja eelnõusid. Valitsuse istungeid juhib peaminister. Valitsuse istungil käsitletakse ka Vabariigi Presidendile otsustamiseks esitatavaid teemasid. Vabariigi Presidendile esitatakse teemad ja vajavad küsimused Vabariigi Valitsuse

⁸⁵European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Emergency Powers. Science and technique of democracy No. 12, Strasbourg, 1995- <https://book.coe.int/eur/eN>

⁸⁶ Laki valtioneuvostosta, 28.2.2003/175- <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030175>

seaduse § 19 alusel eraldi valitsuse istungil, istungist peab osa võtma vähemalt viis valitsuse liiget.

Eraldi on Vabariigi Valitsuse seaduse §s 24 ette nähtud võimalus koosolekute pidamiseks välispoliitika ja julgeolekupoliitika valdkonda esindavate ministeeriumite ja Vabariigi Presidendi vahel. Sellise koosoleku võib kokku kutsuda, kas peaminister või Vabariigi President.

2.1.3.1. Soome Vabariigi Valitsuse ülesanded hädaolukorra välja kuulutamisel ja hädaolukorra ajal

Vabariigi Valitsusel on pädevus koos Vabariigi Presidendiga kuulutada hädaolukorraks valmistumise seaduse § 6 alusel riigis välja hädaolukord. Hädaolukorra mõiste on toodud käesoleva töö punktis 2.1.1.1.

Kui hädaolukord on välja kuulutatud, on Vabariigi Valitsuse pädevuses määrusega sätestada hädaolukorraks valmistumise seaduse II osa sätete (nt finantspiirangud, kaupade tootmise ja jaotamise ning energiavarustuse piirangud ja meetmed, sotsiaalkindlustushüvitiste vähendamine, elektrooniliste info- ja sidesüsteemide toimivuse meetmed, kütuse piirangud, sotsiaalhoolekande ja tervishoiu tagamise meetmed, riigi majanduselu korraldamise meetmed, töösuhteid puudutavad piirangud, töökohustuse kohaldamine jt) ehk meetmete ja isikute põhiõiguste piirangute rakendamise alustamine. Sellise määruse võib välja anda tähtajalisena kuni kuueks kuuks. Määruses tuleb mainida, millises osas võib hädaolukorraks valmistumise seaduse alusel volitusi rakendada ja milline on volituste territoriaalne rakendamispiirkond, kui neid ei tule rakendada kogu riigi territooriumil.

See määrus tuleb Vabariigi Valitsusel saata parlamendile hädaolukorraks valmistumise seaduse § 6 alusel heaks kiitmiseks. Kui Vabariigi Valitsus ei ole määrust ühe nädala jooksul alates selle välja andmisest parlamendile esitanud, siis määrus aegub. Parlament otsustab, kas määrus jääb jõusse või tuleb see osaliselt või tervikuna kehtetuks tunnistada ning kas see kehtib määratud aja jooksul või sellest lühemaks ajaks. Kui parlament on teinud otsuse, võib hakata rakendama rakendamis määruses mainitud sätteid selles osas, mille kohta parlament ei ole otsustanud, et määrus tuleb kehtetuks tunnistada.

Vabariigi Valitsusel on hädaolukorraks valmistumise seaduse § 7 alusel pädevus kehtestada määruses, et hädaolukorraks valmistumise seaduse II osa volituste sätteid võidakse rakendada viivitamatult, ilma parlamendi menetluse ja otsuseta, aga seda juhul, kui määruse menetlus Parlamendis ohustaks hädaolukorraks valmistumise seaduse eesmärgi täitmist. Vabariigi Valitsus võib sellise määruse välja anda näiteks kolmeks kuuks ja see tuleb ikkagi viivitamatult saata parlamendile arutamiseks. Kui määrust ei ole ühe nädala jooksul alates selle väljaandmisest parlamendile saadetud, määrus aegub. Määrus tuleb osaliselt või tervikuna kehtetuks tunnistada, kui parlament nii otsustab.

Hädaolukorra jätkumisel võib hädaolukorraks valmistumise seaduse § 8 alusel Vabariigi Valitsus määrusega sätestada meetmete ja piirangute rakendamise jätkamine. Ka see määrus tuleb Vabariigi Valitsusel saata parlamendile viivitamatult arutamiseks. Parlamendil on õigus otsustada, kas määrus jääb jõusse või tuleb see osaliselt või tervikuna kehtetuks tunnistada.

Vabariigi Valitsusel on hädaolukorraks valmistumise seaduse § 7 alusel pädevus kehtestada määruses, et hädaolukorraks valmistumise seaduse II osa volituste sätteid võidakse rakendada viivitamatult, ilma parlamendi menetluse ja otsuseta, aga seda juhul, kui määruse menetlus Parlamendis ohustaks hädaolukorraks valmistumise seaduse eesmärgi täitmist. Vabariigi Valitsus võib sellise määruse välja anda näiteks kolmeks kuuks ja see tuleb ikkagi viivitamatult saata parlamendile arutamiseks. Kui määrust ei ole ühe nädala jooksul alates selle väljaandmisest parlamendile saadetud, määrus aegub. Määrus tuleb osaliselt või tervikuna kehtetuks tunnistada, kui parlament nii otsustab.

Hädaolukorra lõppedes tuleb hädaolukorraks valmistumise seaduse § 11 alusel kehtiv määrus või jätkamismäärus kehtetuks tunnistada. Kui hädaolukorraks valmistumise seaduse mõne II osa sätte rakendamise eeldused lakkavad, tuleb määrust vastavalt muuta. Määruse kehtetuks tunnistamisel või muutmisel tuleb samaaegselt kehtetuks tunnistada need hädaolukorraks valmistumise seaduse II osa sätete põhjal välja antud Vabariigi Valitsuse või ministri määrused, mille kohaldamise eeldused on lakanud.

Hädaolukorraks valmistumise seaduse § 8 alusel tuleb seaduse II osa sätete alusel välja antud Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumi määrused saata samuti viivitamatult parlamendile arutamiseks. Parlament otsustab, kas määrused jäävad jõusse.

Vabariigi Valitsusel, riigi haldusasutustel, riigi iseseisvatel avalik-õiguslikel asutustel, muudel riigiasutustel ja riiklikel ettevõtetel ning kohalikel omavalitsustel, kohalike omavalitsuste liitudel ja muudel kohalike omavalitsuste ühendustel tuleb valmisoleku plaanide ja hädaolukorras toimuva tegevuse ettevalmistuste ning muude tegevuste abil tagada hädaolukorraks valmistumise seaduse §12 alusel oma ülesannete võimalikult hea täitmine ka hädaolukordades.

Vabariigi Valitsuse pädevuses on kehtestada hädaolukorras vastavalt olukorrale määrusega täpsemaid tingimusi ja nõudeid hädaolukorraks valmistumise seaduse II osa sätete alusel, nt järgmisi:

- tähtajad, piirmäärad ja täpsemad tingimused finantskohustuste ja varadega seoses;
- kogused, tähtajad ja täpsemad tingimused kaupade tootmise ja jaotamise ning energiavarustuse kindlustamiseks (nt elektritarbimise, maagaasi, kütteõli, kaugkütte kasutuse piirangud; jaekaubanduse osas piiratud tarbekaubad ja piiramismeetodid; kütuse osas kogus, mille võrra kütuse tarbimist tuleb vähendada ning vähendamise jagamine liikluse, põllumajanduse, energiatootmise, tööstuse ja kütte sektori vahel jt);
- piirangud ja loanõuded ehitamise ja ehitustoodete osas (nt määratakse ehitustooted, mida tohib loovutada ainult ostuloo vastu; kohaliku ja riikliku tähtsusega projektide määratlemine);
- elamispinna kasutamise piirangud (nt üüri maksimaalse määra kehtestamine);
- sotsiaalkindlustusega seonduvad piirangud (nt täpsemad pensionite, toetuste ja hüvitiste vähendamise määrad ja vähendatud toetuste maksmise perioodid);
- veoste turvamise ja autokütuse piiramisega seotud tingimused ja tähtajad (nt sadamate sulgemise otsused; maismaaliikluse kütuse piiramise rakendamise aeg jt);
- sotsiaalhoolekande ja tervishoiu tagamisega seotud piirangud (nt kohaliku omavalitsuse vabastamine osade teenuste korraldamisest ja tagamisest, nt laste päevahoid, plaanilise ravi korraldamine jt);
- avalik- ja eraõiguslike töösuhete reguleerimine (nt kaitsevalmiduse, elanikkonnakaitse, tervishoiu või toimetuleku või toimepidevuse seisukohalt eriti oluliste tegevusalade sätestamine; palga tõstmise piirang; puhkeaegu ja ületunnitööd ja puhkust reguleerivatest sätetest kõrvalekaldumise piiride kehtestamine, töölepingu lõpetamise õiguse täpsem piirang);

- hariduse ja koolitusega seotud tingimused (nt õigus sätestada vastutus, et alg- ja põhiõppe korraldamise eest evakueeritud õpilastele vastutab ajutiselt see kohalik omavalitsus, mille piirkonda õpilased on viidud);
- kaitsevalmiduse tõstmisega seotud täpsemad kohustuse ja piirangud (nt sätestada, millistes kohalikes omavalitsustes võidakse kasutada territooriumite ja ruumide võõrandamise kohustust; võõrandamiskomisjonide koosseis);
- elanikkonnakaitse ja ulatusliku evakueerimisega seotud kohustused (nt täpsemad juhised elanikkonnakaitsekohustuse täitmise kohta; keelata liikumine ja viibimine teatud kohas või piirkonnas või piirata liikumist; millise piirkonna ja millise osa elanikke tuleb evakueerida jt).

Hädaolukorras võib Vabariigi Valitsus esitada parlamendile hädaolukorraks valmistumise seaduse § 89 alusel ettepaneku lisaeelarve kohta. Ettepanekut lisaeelarve kohta rakendatakse juba enne, kui parlament on lisaeelarve suhtes otsuse teinud, kui parlament annab selleks nõusoleku.

Hädaolukorraks valmistumise seaduse § 104 alusel võib hädaolukordades Vabariigi Valitsus otsustada oma alluvuses oleva ameti, asutuse või riigiettevõtte ajutiselt teise piirkonda üleviimise. Hädaolukorraks valmistumise seaduse § 107 alusel lahendab hädaolukorra ajal Vabariigi Valitsus peaministri ettepanekul erimeelsused selle üle, milline valitsusasutus või muu üksus on volitatud teatud asjaga tegelema.

Samuti saab Vabariigi Valitsus määrusega hädaolukorraks valmistumise seaduse § 123 alusel hädaolukordades anda välja ühtlustavaid reegleid hädaolukorraks valmistumise seaduse täitmiseks vajalike meetmete prioriteetsuse, kiireloomulisuse ja muude tähtsuse määratluste alusel.

Vabariigi Valitsus kehtestab hädaolukorraks valmistumise seaduse § 128 alusel menetluse kahjuhüvitise maksmiseks menetluse omandiõiguse või kasutusõiguse ülemineku korral.

Seega võib tõdeda, et Soome Vabariigi Valitsusel on väga suur roll ja pädevus ning palju ülesandeid nii hädaolukorra välja kuulutamisel, kui ka hädaolukorra ajal riigi toimimise korraldamisel ning meetmete ja isikute põhiõiguste piirangute määramisel, täpsustamisel ja

kehtestamisel. Tavapäraselt tähendabki hädaolukorra väljakuulutamise ka täitevvõimule täiendavate õiguste ülekandmist.⁸⁷

Võrreldes Eesti Vabariigi Valitsuse pädevust ja ülesandeid eriolukorra ajal ning kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal ning Soome Vabariigi Valitsuse pädevust ja ülesandeid hädaolukorra ajal, võib tõdeda, et mõlema riigi valitsusel on pädevused nende eriõiguslike olukordade välja kuulutamisel ja pädevused ning ülesanded meetmete kehtestamisel ja isikute põhiõiguste piirangute kehtestamiseks. Erinevus leidub selles, et Soome hädaolukorraks valmistumise seaduses on meetmed ja isikute põhiõiguste piirangud suhteliselt detailselt seaduse tasemel kirjas ja Vabariigi Valitsuse ülesanne on määrusega seaduses sätestatud piiride sees täpsustada, konkreetseid määrasid, summasid või kehtestada piire ja piirangute kohaldamise alasid kehtestada. Eesti seadustes, ehk HOSis eriolukorra kohta ja RiKSis kõrgendatud kaitsevalmiduse kohta aga nii detailselt enamus meetmeid ja isikute põhiõiguste piiranguid ei ole sätestatud, mis annab ühelt poolt küll paindlikkust, aga paneb suure vastutuse ja surve Vabariigi Valitsusele mõelda välja koos valdkonna eest vastutava ministriga kiiresti õiged lahendused meetmete osas ja isikute põhiõiguste piirangute osas.

2.1.3.2. Soome Vabariigi Valitsuse ülesanded kaitseseisukorra ajal

Kaitseseisukorra ajal on Soome Vabariigi Valitsusel pädevus kohaldada kaitseseisukorra seaduse §de 10, 14, 17, 22, 23-26, 34 alusel järgmisi meetmeid:

- keelustada registreeritud või registreerimata ühingu, erafirma või sihtasutuse tegevuse jätkamise täielikult või osaliselt, kui ühing on oma tegevusega muul viisil kui massimeedias ohustanud või tema tegevus võib tõenäoliselt kahjustada või ohustada riigi kaitsmist või riigi turvalisust, välja arvatud Parlamendis esindatud registreeritud erakonna. Teatud tingimustel otsustab keelustamise kohus;
- Kui on ebaseaduslikult avaldatud massimeedias asju, mis on riigi kaitsmiseks või selle turvalisuse säilitamiseks sätestatud või määratud saladuses hoitavaks või on sellise sisuga, et see vajab kaitsevalmiduse või riigi turvalisuse seisukohalt või nendega seonduvate Soome välissuhete kaitsmiseks saladuses hoidmist, siis korduva või tõsise rikkumise korral võib Vabariigi Valitsus määrata vastavale meediaväljaandele või selle omaniku muule meediategevusele kuni kolmeks kuuks korraga järelevalve. Järelevalve

⁸⁷ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Emergency Powers. Science and technique of democracy No. 12, Strasbourg, 1995- <https://book.coe.int/eur/eN>

võib määrata selliselt, et ametiasutus, kelle ülesandeks järelevalve teostamine on seadusega määratud, tohib eelnevalt kontrollida programme või teateid ja vaadelda neid programmi või teate edastamise ajal ning kõrvaldada neist saladuse hoitava asjaga seonduva osa, nõuda programmi või muu kommunikatsiooni edastamisega viivitamist või tõkestada selle täielikult.

- Vabariigi Valitsus võib kohustada tootmis- või teenindusettevõtet tagama kaitsevalmiduse jaoks vältimatute kaupade tootmise ning keelata ettevõttel sellise tegevuse teostamise, mis kahjustab riigi kaitse seisukohalt vältimatute kaupade tootmist või takistab seda. Vabariigi Valitsus võib määrata asjakohase riigiasutuse poolse vahetu järelevalve tootmis- või teenindusettevõtte üle või vajadusel määrata ettevõtte ülevõtmise riigipoolse juhtimise alla.
- Vabariigi Valitsus võib kaitsevalmidusega seonduvateks vajadusteks kohustada tooma tagasi Soome laeva, õhusõiduki, mootorsõiduki, masina või seadme, kui see asub välismaal Soome kodaniku omanduses.
- Kui sõjalise riigikaitsega seotud tegevused nõuavad järgmiste volituste, nagu vahetu ohu piirkonnas elanikkonna evakueerimine, samuti luba mujale viia või hävitada kinnis- või vallasvara ning sõjaväelise ametkonna korraldusel loovutama piirkonna kaitset teostavatele relvajõududele või nende tegevust toetavatele ettevõtetele nende tegevuseelduste kindlustamiseks laskemoona, toiduaineid ja kütust, laevu, lennukeid, mootorsõidukeid, masinaid ja seadmeid ning muid hüvesid ning kohustada isikuid ajutistele töödele; kohustada maakonna, regiooni ja riigi asutusi ning kohalikke omavalitsusi ehitama kaitserajatisi ja liiklusteid ning tegema muid kaitsetegevust toetavaid toiminguid, kasutamist kauem kui kahe nädala jooksul, tohib nende kasutamist jätkata Vabariigi Valitsuse poolt otsustatud ulatuses ja määratud piirkonnas.
- Vabariigi Valitsus võib luua kaitseseisukorra tarbeks nõukogu, milles on esindatud ajakirjandusväljaandeid ja võrguväljaandeid avalikkusele edastavad kirjastajad, massimeedia ettevõtjad ning kriisiolukorra lahendamise seisukohalt olulised asutused.

Võrreldes Eesti Vabariigi Valitsuse pädevust ja ülesandeid erakorralise seisukorra ajal ja sõjaseisukorra ajal ning Soome Vabariigi Valitsuse pädevust ja ülesandeid kaitseseisukorra ajal, siis on Eesti Vabariigi Valitsuse pädevus meetmete ja põhiõiguste piirangute osas suurem kui Soome Vabariigi Valitsusel, kuna Soomes on kaitseseisukorra ajal osade meetmete ja piirangute kehtestamise pädevus Vabariigi Presidendil ja osade nende meetmete ja piirangute kohaldamise pädevus Vabariigi Valitsusel. Samas, kaitseseisukord ei lõpeta Soomes hädaolukorra kehtivust, seega kui eelnevalt on Soomes välja kuulutatud hädaolukord ja sellele

järgnevalt on kuulutatud välja kaitseseisukord, siis Vabariigi Valitsuse pädevus ja volitused laienevad veelgi.

2.1.4. Soome Vabariigi peaminister

Soome põhiseaduse § 66 alusel juhib Soome Vabariigi peaminister Vabariigi Valitsuse tööd ja juhib valitsuse istungeid. Peaminister esindab Soome Vabariiki Euroopa Nõukogus ja Euroopa Liidus. Peaministri ülesandeks on Soome põhiseaduse § 59 alusel ka Soome Vabariigi Presidendi ülesannete täitmine, kui president ei saa oma ülesandeid täita.

2.1.4.1. Soome Vabariigi peaministri ülesanded hädaolukorra ajal

Hädaolukorraks valmistumise seaduse § 107 alusel on peaministril ülesanne pädevusvaidluste lahendamisel, peaminister saab teha Vabariigi Valitsusele ettepaneku, kuidas lahendada erimeelsused selle üle, milline valitsusasutus või muu üksus on volitatud hädaolukorra ajal teatud asjaga tegelema.

Seega on peaministril seaduse tasemel vaid üks eraldiseisev ülesanne, kuid vaadates Vabariigi Valitsuse ülesandeid hädaolukorra ajal, siis peaministril valitsuse juhina on seotud Vabariigi Valitsuse pädevuse ning ülesannetega nii hädaolukorra välja kuulutamisel, kui ka hädaolukorra ajal riigi toimimise korraldamisel ning meetmete ja isikute põhiõiguste piirangute määramisel, täpsustamisel ja kehtestamisel.

Võrreldes Eesti Vabariigi peaministri ülesandeid eriolukorra ja kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal ning Soome Vabariigi peaministri ülesandeid hädaolukorra ajal, siis Eesti Vabariigi peaministril on pädevus kaitsevalmidust kõrgendada, juhtida selle korraldamist ning kehtestada meetmeid ja piiranguid, seega Eesti Vabariigi peaministril on ametikohast tulenevalt suurem roll kui Soome Vabariigi peaministril. Samas, mõlema riigi peaministrid on valitsuste juhid ja valitsuse ülesannetega tihedalt seotud.

2.1.4.2. Soome Vabariigi peaministri ülesanded kaitseesisukorra ajal

Soome Vabariigi peaministrile ei ole kaitseesisukorra alusel kaitseesisukorra ajal ülesandeid ette nähtud. Küll aga on pädevus ja ülesanded Vabariigi Valitsusel ja peaminister valitsuse juhina on nende p 2.1.3.2. kirjeldatud ülesannetega tihedalt seotud.

Võrreldes Eesti Vabariigi peaministri ülesandeid erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal ning Soome Vabariigi peaministri ülesandeid kaitseesisukorra ajal, siis Eesti Vabariigi peaminister on nii erakorralise seisukorra kui ka sõjaseisukorra juht, kellel on pädevus ka kehtestada meetmeid ja piiranguid. Seega on Eesti Vabariigi peaministril väga suur roll nimetatud olukordade juhtimisel, Soome Vabariigi peaministrile aga eraldi sellist roll ette nähtud ei ole, kuigi valitsuse juhina saab ta osaleda kaitseesisukorra ajal meetmete ja piirangute kohaldamisel.

Soome Vabariigi ministritele ei ole eraldi pädevust ja ülesandeid hädaolukorraks valmistumise seaduse ja kaitseesisukorra seaduse alusel määratud, küll aga on ülesandeid määratud ministeeriumitele, seega on minister ministeeriumi juhina nende ülesannetega seotud. Ministeeriumide strateegilised ülesanded põhinevad tuvastatud ohumudelite analüüsil.⁸⁸

Kokkuvõtvalt leiab autor Soome eriõiguslike olukordade regulatsiooni kohta, et see on oluliselt selgem, kui Eesti eriõiguslike olukordade regulatsioon, juhtorganite pädevuste ja ülesannete kattuvusi autor ei tuvastanud. Samuti on Soome seadustes piirangud ja meetmed, mida eriõiguslikus olukorras võidakse kasutada suhteliselt detailselt seadustes kirjas, mis annab Soomes elavale isikule selguse selles osas, mis laadi piiranguid ja meetmeid võidakse tema suhtes üldse kohaldada. Soome hädaolukorraks valmistumise seaduses sätestatud piirangute ja meetmete detailsuse põhjal võib järeldada, et Soomes ongi neid valdkondi puudutavad teemad põhjalikult läbi mõeldud, mida kahjuks ei saa Eesti kohta veel öelda. Autor tõdeb, et Soome regulatsioon eriõiguslike olukordade juhtimise osas ning ka piirangute ja meetmete osas on õigusselgem kui Eesti regulatsioon. Eestis oleks vaja samuti kõikide oluliste valdkondade osas selgitada välja, milliseid meetmeid ja piiranguid on vajadus eriõiguslikus olukorras kohaldada ning siis need ka õigusaktidesse kirja panna.

⁸⁸ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia- http://www.defmin.fi/files/1705/yts_2010_fi_nettiin.pdf

2.2. Leedu Vabariik

Autor valis Leedu Vabariigi vaadeldavaks riigiks, kuna Eesti ja Leedu on samas geograafilises piirkonnas, riikide ajalooline taust ja julgeolekuohud on sarnased, mõlema riigi naabriks on Venemaa. Riigid teevad koostööd Balti riikide julgeoleku tagamises ja hädaolukordadeks valmistumises ning lahendamises.

Leedu seadustest reguleerivad eriõiguslikke olukordi ja nende juhtimist eelkõige Leedu põhiseadus⁸⁹ (Del Lietuvos Respublikos Konstitucijos isigaliojimo tvarkos), Leedu Vabariigi hädaolukorra seadus⁹⁰ (Lietuvos Respublikos nepaprastosios padėties įstatymas), Leedu Vabariigi sõjaseisukorra seadus⁹¹ (Lietuvos Respublikos karo padėties įstatymas), Leedu Vabariigi riikliku julgeoleku seadus⁹² (Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas), Leedu Vabariigi tsiviilkaitse seadus⁹³ (Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymas).

2.2.1. Leedu Vabariigi President

Leedu põhiseaduse § 77 alusel on Vabariigi President riigipea. President esindab riiki ja täidab ülesandeid, mis on talle pandud põhiseaduse ja seadustega. Leedu põhiseaduse § 84 sätestab Vabariigi Presidendi ülesanded, mille kohaselt Vabariigi President:

- otsustab välispoliitika põhisuunad ja koos Vabariigi Valitsusega juhib välispoliitikat;
- allkirjastab Leedu Vabariigi poolt rahvusvahelised lepingud ja esitab need Parlamendile ratifitseerimiseks;
- nimetab ja kutsub tagasi Vabariigi Valitsuse ettepanekul Leedu Vabariigi diplomaatilised esindajad ning esindajad rahvusvahelistes organisatsioonides, ning võtab vastu Eestisse akrediteeritud diplomaatiliste esindajate volikirjad;
- nimetab ametisse parlamendi nõusolekul peaministri, annab peaministrile volitused valitsuse moodustamiseks ja annab heakskiidu moodustatud valitsuse koosseisule;
- vabastab parlamendi nõusolekul peaministri ametist;

⁸⁹ Del Lietuvos Respublikos Konstitucijos isigaliojimo tvarkos, 1992-11-10, Nr. 220-0- <https://e-seimas.lrs.lt>

⁹⁰ Lietuvos Respublikos nepaprastosios padėties įstatymas, 2002-06-06, Nr. IX-938- <https://e-seimas.lrs.lt>

⁹¹ Lietuvos Respublikos karo padėties įstatymas, 2000-06-08, Nr. VIII-1721- <https://e-seimas.lrs.lt>

⁹² Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas, 2009-11-12, Nr VIII-49- <https://e-seimas.lrs.lt>

⁹³ Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymas, 2009-12-22, Nr VIII-971- <https://e-seimas.lrs.lt>

- vabastab valitsuse liikmed ametist uue valitsuse ametisse astumisel;
- nimetab ametisse ja vabastab ametist peaministri ettepanekul ministrid;
- nimetab ametisse ja vabastab ametist riigiametnikud vastavalt seaduses sätestatule;
- teeb ettepanekuid Riigikohtu ja Konstitutsioonikohtu kohtunike kandidaatide osas, nimetab ametisse kohtunikke parlamendi nõusolekul, nimetab ametisse ja vabastab ametist parlamendi nõuolekul riigi peaprokuröri;
- teeb parlamendile ettepaneku riigikontrolli kandidaadi ja Leedu Vabariigi panga nõukogu esimehe kandidaadi osas;
- nimetan ametisse ja vabastab ametist parlamendi nõusolekul kaitseväge juhataja;
- annab kõrgemaid sõjaväelisi auastmeid ja riiklikke autasusid;
- riigi sõjalise rünnaku korral, kui on ohustatud riigi suveräänsus või territoriaalne terviklikkus, võtab vastu riigikaitset puudutavaid otsuseid sõjaseisukorra kohaldamise ja mobilisatsiooni välja kuulutamise osas ja esitab need otsused Parlamendile heaks kiitmiseks;
- kuulutab välja riigis hädaolukorra seaduses sätestatud korras ja esitab selle otsuse parlamendile heaks kiitmiseks;
- esitab Parlamendis iga-aastaselt aruandeid Leedu Vabariigi olukorra kohta ning sise- ja välispoliitika kohta;
- põhiseaduses sätestatud juhtudel kutsub kokku parlamendi erakorralise istungi;
- kuulutab välja parlamendi korralised valimised ja vastavalt põhiseaduse §-le 58 parlamendi erakorralised valimised;
- annab Leedu Vabariigi kodakondsuse vastavalt seaduses sätestatud korras;
- vabastab süüdimõistetuid nende palvel armuandmise korras karistuse kandmisest;
- allkirjastab ja kuulutab välja Parlamendi poolt vastu võetud seadused või saadab Parlamendile tagasi põhiseaduse § 71 kohaselt.

Presidendil on oma ülesannete täitmiseks õigus teha otsuseid ja anda määrusi, osade määruste osas tuleb ka peaministril või valdkonna eest vastutaval ministril anda allkiri (nt diplomaatiliste esindajate määramise, kõrgemate sõjaväeliste auastmete andmise osas, kodakondsuse andmise osas ja hädaolukorra väljakuulutamise osas).

Põhiseaduse § 140 sätestab, et riigikaitse põhiküsimusi arutatakse ja ka koordineeritakse Vabariigi Presidendi juures asuva Riigikaitse Nõukoguga, mille liikmed on Vabariigi President,

peaminister, parlamendi spiiker, kaitseminister, kaitseväe juhataja. Vabariigi President juhib Riigikaitse Nõukogu. Vabariigi President on ka kaitsejõudude ülemjuhataja.

Riigi Julgeolekuamet annab Leedu Vabariigi riikliku julgeoleku seaduse (edaspidi *julgeoleku seadus*) 20-nda peatüki alusel Vabariigi Presidendile luure ja vastuluure infot, ohuhinnanguid ja soovitusi.

2.2.1.1. Leedu Vabariigi Presidendi ülesanded hädaolukorra välja kuulutamisel

Tavapäraselt kuulutab hädaolukorra põhiseaduse § 144 alusel välja parlament. Kui on aga kiire või on parlamendi istungite vaheline aeg, on Vabariigi Presidendi pädevuses võtta vastu otsus hädaolukorra välja kuulutamise kohta ja kutsuda kokku parlamendi erakorraline istung selle olukorra ja Vabariigi Presidendi otsuse arutamiseks. Parlamendi pädevuses on Vabariigi Presidendi otsus heaks kiita või tühistada.

Leedu Vabariigi hädaolukorra seaduse (edaspidi *hädaolukorra seadus*) § 8 alusel esitatakse Vabariigi Presidendi otsus hädaolukorra välja kuulutamise kohta parlamendi erakorralisele istungile 24 tunni jooksul pärast selle avaldamist ja muudel juhtudel hiljemalt 48 tunni jooksul pärast selle avaldamist.

Hädaolukorra seaduse § 31 alusel teostavad Vabariigi President ja Vabariigi Valitsus olukorra kontrolli siseministeeriumi, kaitseministeeriumi, Riigi Julgeolekuameti, ja teiste riigi kontrollorganite ning järelevalveasutuste kaudu ning hädaolukorra juhtimise eest vastutava juhtorgani kaudu.

Seega on Leedu Vabariigi Presidendi pädevuses kuulutada välja hädaolukord, kui on kiire või on parlamendi istungite vaheline aeg. Võrreldes Eesti ja Leedu presidentide pädevusi, siis Eesti Presidendil ei ole pädevust kuulutada välja eriolukorda. Samuti on Leedu Vabariigi Presidendi pädevuses teostada kontrolli eriolukorra kohta.

2.2.1.2. Leedu Vabariigi Presidendi ülesanded sõjaseisukorra välja kuulutamisel ja sõjaseisukorra ajal

Põhiseaduse § 142 sätestab, et kui relvastatud rünnakuga ohustatakse riigi suveräänsust või territoriaalset terviklikkust, siis Vabariigi President võtab viivitamata vastu otsuse riigi kaitse osas relvastatud agressiooni vastu, otsuse sõjaseisukorra kohaldamise kohta ja mobilisatsiooni välja kuulutamise osas ja esitab need otsused parlamendile heaks kiitmiseks parlamendi järgmisel istungil või kui on istungijärgkude vaheline aeg, siis kutsub parlamendi erakorralise istungi viivitamata kokku. Parlament kiidab Vabariigi Presidendi otsused heaks või tühistab need. Sarnane regulatsioon on ka Leedu Vabariigi sõjaseisukorra seaduse (edaspidi *sõjaseisukorra seadus*) § 3 lõikes 1. Sama seaduse § 3 lõige 3 sätestab, et sõjaseisukorra kehtestamise otsuses tuleb ka täpsustada, milliseid sõjaseisukorra seaduses olevaid õigusi ja vabadusi piiratakse. Vabariigi President kuulutab sõjaseisukorra välja seadlusega.

Vabariigi Presidendil on julgeolekuseaduse peatüki 13 alusel kaitsejõudude ülemjuhatajana pädevus võtta viivitamata vastu otsus riigi kaitseks relvastatud agressiooni vastu, kuulutada välja sõjaseisukord kogu riigis või selle osas, kuulutada välja mobilisatsioon, kui riigi vastu on relvastatud rünnak või kui tekib oht riigi suveräänsuse või territoriaalse terviklikkuse vastu. Vabariigi Presidendil tuleb esitada need otsused parlamendile heaks kiitmiseks.

Riigi julgeolekuamet annab julgeolekuseaduse 20-nda peatüki alusel Vabariigi Presidendile luure ja vastuluure infot, ohuhinnanguid ja soovitusi.

Seega on Leedu Vabariigi Presidendil pädevus agressiooni korral kuulutada välja sõjaseisukord sarnaselt Eesti Vabariigi Presidendiga.

2.2.2. Leedu Vabariigi parlament

Leedu põhiseaduse § 55 sätestab, et Leedu parlamendis (Seimas) on 141 liiget, kes valitakse iga nelja aasta tagant parlamendivalimistel.

Parlamendi ülesanded on sätestatud põhiseaduse §s 67, mille kohaselt parlament:

- kaalub ja võtab vastu põhiseaduse muudatusi;
- võtab vastu seadusi;

- võtab vastu referendumi otsuseid;
- kuulutab välja Vabariigi Presidendi valimised;
- asutab seaduses sätestatud juhul riigi institutsioone ning nimetab ametisse ja vabastab ametist nende juhte;
- annab oma nõusoleku või ei anna nõusolekut nimetada peaministri ametisse Vabariigi Presidendi esitatud peaministri kandidaati;
- hindab peaministri esitatud Vabariigi Valitsuse programmi ja otsustab, kas anda sellele oma nõusolek või mitte;
- vastavalt Vabariigi Valitsuse ettepanekule asutab ja likvideerib ministeeriume;
- teeb järelevalvet Vabariigi Valitsuse tegevuse osas ja võib umbusaldada peaministrit või ministrit;
- nimetab ametisse Riigikohtu ja Konstitutsioonikohtu kohtunikke ja kohtu esimehi;
- nimetab ametisse ja vabastab ametist Riigikontrolli ja Leedu Vabariigi Panga nõukogu esimehe;
- kuulutab välja kohalike omavalitsuste volikogude valimised;
- moodustab Keskse valimiskomisjoni ja muudab selle koosseisu;
- kiidab heaks riigieelarve ja jälgib selle täitmist;
- kehtestab riigi maksud ja teised sundmaksed;
- ratifitseerib ja denonsseerib Leedu Vabariigi välislepingud ja arutab teisi välispoliitilisi küsimusi;
- kehtestab riigi haldusjaotuse;
- kehtestab riiklikud autasud;
- kehtestab amnestiaseaduse;
- kuulutab riigis välja hädaolukorra, sõjaseisukorra ning mobilisatsiooni ja kiidab heaks relvajõudude kasutamise otsuse.

Põhiseaduse § 68 alusel on seaduste algatamise õigus parlamendis parlamendi liikmetel, Vabariigi Presidendil ja Vabariigi Valitsusel.

2.2.2.1. Leedu Vabariigi parlamendi ülesanded hädaolukorra välja kuulutamisel ja hädaolukorra ajal

Põhiseaduse § 144 sätestab, et kui on oht riigi põhiseaduslikule korrale või sotsiaalsele rahule riigis, siis võib parlament kuulutada välja hädaolukorra kogu riigis või mõnes riigi osas. Hädaolukord ei või kesta üle kuue kuu.

Hädaolukorra seaduse § 6 sätestab samuti, et parlamendi pädevuses on välja kuulutada hädaolukord. Kui parlament kiidab heaks Leedu Vabariigi Presidendi otsuse hädaolukorra välja kuulutamise kohta, siis võib parlament heaks kiitmise otsusega muuta hädaolukorra territooriumi ulatust, hädaolukorra kestust, põhiõiguste ja vabaduste piiranguid ning hädaolukorras rakendatavate meetmete ulatust.

Hädaolukorra seaduse § 7 sätestab, mida tuleb hädaolukorra väljakuulutamise otsusega reguleerida:

- hädaolukorra alus ja eesmärk;
- hädaolukorra territoorium ja kestus, kus on täpselt märgitud selle kasutuselevõtmise aeg;
- Leedu Vabariigi põhiseaduse artiklites 22, 24, 25, 32, 35, ja 36 nimetatud õiguste ja vabaduste kasutamise piirangud;
- hädaolukorra seaduse §s 28 nimetatud erakorralised meetmed;
- kas hädaolukorra juhtimine on kehtestatud, kas Avaliku Korra Kaitsekomitee on asutatud, või kas hädaolukorra ajal mobiliseeritakse Leedu kaitseväge, mobilisatsiooni reservi kasutamine ja muud asjaolud ning vajalikud meetmed. Kui otsustatakse kasutada kaitseväge, tuleks otsuses täpsustada sõjaväeliste üksuste suhtes kohaldatavad erakorralised meetmed;
- vajadusel ettepanek Vabariigi Valitsusele kasutada riigi reservi.

Põhiseaduse § 145 sätestab, et hädaolukorra väljakuulutamise järel võib ajutiselt piirata põhiseaduse järgnevides paragrahvides sätestatud õigusi ja vabadusi: paragrahvis 22, ehk õigus eraelu puutumatusele ning õigus isiku poolt või temale posti, telegraafi, telefoni või muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele, §-s 24, ehk õigus kodu puutumatusele, §-is 25, ehk õigus oma veendumustele ja nende vabalt väljendamiselle, §-s 32, ehk õigus Leedus vabalt elukohta valida ja ka Leedust lahkuda, kodaniku õigus Leetu elama asuda, §-s 35, ehk

kodanike õigus koonduda liitudesse, poliitilistesse erakondadesse ja assotsiatsioonidesse ja §-s 36-s ehk kodanike õigus koguneda relvastamata rahumeelsele koosolekule.

Hädaolukorra seaduse neljandas peatükis on põhiseaduses sätestatud õiguste ja vabaduste piiranguid täpsustatud. Näiteks hädaolukorra seaduse §s 20 on sätestatud, et hädaolukorra ajal võivad vastutavad ohvitserid siseneda ilma omaniku nõusolekuta korterisse igal ajal, selleks, et kõrvaldada hädaolukorra tagajärgi või avaliku korra ja julgeoleku tagamise eesmärgil. Samuti on §s 22 sätestatud, et isikud ei tohi ilma eriloata vahetada elukohta, välja arvatud isikute evakueerimise tõttu. Hädaolukorra seaduse § 25 sätestab, et hädaolukorra ajal on keelatud pidada koosolekut avalikus kohas, välja arvatud riigiasutuse või ametnike korraldatud koosolek. Keelu eesmärgiks on kaitsta riigi ja rahva julgeolekut, avalikku korda, inimelu ja tervist.

Hädaolukorra seaduse § 30 sätestab parlamendi kontrolli hädaolukorra kohta, mille kohaselt parlament teeb parlamentaarset kontrolli hädaolukorra kohta ja vajadusel asutab Hädaolukorra kontrolli erikomisjoni.

Lisaks Leedule on ka Austria, Malta, Kreeka, Hollandi ja Hispaania põhiseadustes sätestatud nimekiri õigustest ja vabadustest, mida võib piirata eriõigusliku olukorra ajal.⁹⁴ Nt Eesti PS sätestab teistpidi §-s 130 nimekirja õigustest ja vabadustest, mida ei tohi piirata erakorralise või sõjaseisukorra ajal.

Leedu tööseadustiku⁹⁵ § 78 sätestab streigipiirangud, kus on ka kirjas, et streik on keelatud loodusõnnetuse piirkonnas, samuti piirkonnas, kus on välja kuulutatud hädaolukord või sõjaseisukord kuni tagajärgede likvideerimiseni või hädaolukorra või sõjaseisukorra lõppemiseni.

Seega on Leedu Vabariigi parlamendi pädevuses kuulutada välja hädaolukord, Eesti Riigikogul sellist pädevust ei ole. Samas aga ei ole Leedu hädaolukord ja Eesti eriolukord päris sarnase sisuga, kuna Leedu hädaolukord sisaldab ka ohtu põhiseaduslikule korrale.

⁹⁴ A. Khakee. Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009, lk 16 - <http://www.dcaf.ch/publications>

⁹⁵ Lietuvos Respublikos darbo kodeksas, 2010-12-09, IX-926- <https://e-seimas.lrs.lt>

2.2.2.2. Leedu Vabariigi parlamendi ülesanded sõjaseisukorra välja kuulutamisel

Põhiseaduse § 142 sätestab, et kui tekib vajadus kaitsta kodumaad või täita Leedu Vabariigi rahvusvahelisi kohustusi, siis kehtestab parlament sõjaseisukorra, kuulutab välja mobilisatsiooni või võtab vastu otsuse kasutada relvajõude. Sarnane regulatsioon on sõjaseisukorra seaduse § 3 lõikes 1 ning lõikes 3 on sätestatud, et sõjaseisukorra kehtestamise otsuses tuleb ka täpsustada, milliseid sõjaseisukorra seaduses olevaid õigusi ja vabadusi piiratakse. Parlament reguleerib riigi olukorda seaduse vastu võtmisega.

Julgeoleku seaduse 15 peatüki teine osa sätestab samuti, et parlamendi pädevuses on kehtestada sõjaseisukord, kuulutada välja mobilisatsioon või demobilisatsioon ja võtta vastu otsuseid relvajõudude kasutamise kohta, kui on vaja kaitsta kodumaad või täita Leedu Vabariigi rahvusvahelisi kohustusi.

Kui aga Vabariigi President on relvastatud rünnaku korral teinud kiirelt otsuse kasutada riigi kaitseks relvajõude või otsustanud relvajõudude osalemise kollektiivses enesekaitse operatsioonis või kuulutanud välja sõjaseisukorra või kuulutanud välja mobilisatsiooni, siis parlament kiidab need presidendi otsused heaks, et kindlustada riigi sõjaline kaitse ja osalemine Leedu Vabariigi rahvusvahelistes kohustustes. Parlament teeb otsuseid ka Leedu Vabariigi osalemise kohta teistes sõjalistes operatsioonides.

Põhiseaduse §145 sätestab, et pärast sõjaseisukorra väljakuulutamist võib ajutiselt piirata põhiseaduse järgnevates paragrahvides sätestatud õigusi ja vabadusi: paragrahvis 22, ehk õigus eraelu puutumatusele ning õigus isiku poolt või temale posti, telegraafi, telefoni või muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele, §-s 24, ehk õigus kodu puutumatusele, §-is 25, ehk õigus oma veendumustele ja nende vabalt väljendamiselle, §-s 32, ehk õigus Leedus vabalt elukohta valida ja ka Leedust lahkuda, kodaniku õigus Leetu elama asuda, §-s 35, ehk kodanike õigus koonduda liitudesse, poliitilistesse erakondadesse ja assotsiatsioonidesse ja §-s 36-s ehk kodanike õigus koguneda relvastamata rahumeelsele koosolekule.

Sõjaseisukorra seaduse kolmas peatükk täpsustab põhiseaduses sätestatud õiguste ja vabaduste piiranguid. Näiteks sõjaseisukorra seaduse §s 8 on sätestatud, et jälitustegevust võib telefonivestluste, kirjavahetuse, postisaadetiste või muu teabevahetuse abil läbi viia ilma kohtu loata. See on lubatud ainult teatud asutustele, kes tegelevad luure või vastuluurega ning operatiivtegevuses osalevatel isikutel ja ülekuulamise eest vastutavatel isikutel. Paragrahvi 9

alusel võivad sõdurid sõjalise vajaduse korral siseneda päeval igal kellaajal isiku korterisse ilma isiku nõusolekuta. Paragrahvi 14 alusel sõjaseisukorra eelse olukorraga seotud erakondade ja poliitiliste organisatsioonide, ühiskondlike organisatsioonide või ühenduste tegevus piiratakse või peatatakse sõjaseisukorra seadusega kehtestatud korras. Sõjaseisukorra ajal on isikutel keelatud osaleda erakondade töös ja poliitilistes organisatsioonides, avalikes organisatsioonides või ühendustes.

Sõjaseisukorra seaduse § 16 sätestab, et sõjaseisukorra ajal peavad isikul alati olema oma isikut tõendavad dokumendid endaga kaasas. Isikud, kellel ei ole isikut tõendavaid dokumente kaasas, tuleb kinni pidada kuni isiku tuvastamiseni, kuid mitte rohkem kui 48 tundi.

Sõjaseisukorra § 22 sätestab, et parlament võib peatada kohalike omavalitsusorganite volitused kas kogu riigis või riigi osas.

Vaadates Leedu Vabariigi parlamendi pädevust ja ülesandeid sõjaseisukorra välja kuulutamisel, siis on pädevus ja ülesanded sarnased Eesti Riigikogu pädevusele ja ülesannetele.

2.2.3. Leedu Vabariigi Valitsus

Leedu põhiseaduse § 91 alusel koosneb Vabariigi Valitsus peaministrist ja ministritest. Leedu Vabariigi koosseisus on käesoleva töö kirjutamise ajal peaminister ja 14 ministrit.

Põhiseaduse § 94 alusel on Vabariigi Valitsuse ülesanded järgmised:

- tegeleb riigi küsimustega, tagab riigi territoriaalse terviklikkuse ja riigi julgeoleku ning avaliku korra;
- viib ellu seadusi, parlamendi resolutsioone seaduste kohaldamise kohta ja Vabariigi Presidendi seadlusi;
- valmistab ette riigieelarve ja esitab selle parlamendile; täidab riigieelarve seadust ja esitab parlamendile aruande riigieelarve täitmise kohta;
- valmistab ette seaduseelnõusid ja esitab need parlamendile arutamiseks;
- loob diplomaatilisi suhteid ja hoiab suhteid välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega;
- täidab teisi ülesandeid, mis tulevad põhiseadusest ja teistest seadustest.

Vabariigi Valitsuse istungitel otsustatakse riigi küsimusi põhiseaduse § 95 alusel valitsusliikmete häälteenamusega. Vabariigi Valitsuse otsusele kirjutavad alla peaminister ja otsust puudutava valdkonna minister.

2.2.3.1. Leedu Vabariigi Valitsuse ülesanded hädaolukorra ajal

Leedu Vabariigi hädaolukorra seaduse (edaspidi *hädaolukorra seadus*) §s 2 on sätestatud eriolukorra mõiste. Eriolukord on eriline õiguslik kord riigis või selle osades, mis võimaldab Leedu Vabariigi põhiseaduses ja käesolevas seaduses sätestatud füüsiliste isikute õiguste ja vabaduste kasutamise piirangute kohaldamist ja ajutise piiranguid juriidiliste isikute tegevusele.

Hädaolukorra seaduse § 3 sätestab:

1. Eriolukorra võib kehtestada siis, kui riigi hädaolukord ähvardab Leedu Vabariigi põhiseaduslikku korda või avalikke huve, ning seda ohtu ei ole võimalik kõrvaldada, kui ei kasutata põhiseaduses ja hädaolukorra seaduses sisalduvaid erakorralisi meetmeid.
2. Eriolukorra võib kehtestada ka siis, kui Leedu Vabariigi põhiseaduslik kord või avalikkus on lõikes 1 sätestatud ohus teistes riikides aset leidnud hädaolukorras.

Hädaolukorra seaduse § 5 sätestab, et hädaolukord võib kesta kuni kuus kuud. Hädaolukorra võib kehtestada rohkem kui ühel korral, aga iga hädaolukord võib kesta kuni kuus kuud.

Hädaolukorra seaduse § 15 sätestab, selleks et kõrvaldada hädaolukorra seaduse paragrahvis 3 nimetatud oht Leedu Vabariigi põhiseaduslikule korrale või ühiskonnale ning koordineerida riigi- ja kohaliku omavalitsuse tööd seadusega kehtestatud erakorraliste meetmete rakendamisel kogu riigi territooriumil või selle osas, võib asutada Avaliku Korra Kaitsekomitee. Hädaolukorra seaduse § 2 lõige 3 sätestab, et Avaliku Korra Kaitsekomitee on riigiasutus, mis koosneb sisejulgeoleku süsteemi esindajatest, Riikliku Julgeolekuameti ametnikest, riigikaitse süsteemi sõjaväelastest ja ametnikest, teiste riiklike ja kohalike omavalitsuste asutuste esindajatest ja Leedu Laskurite Liidust. Avaliku Korra Kaitsekomitee allub juhtimise osas pädevale juhtorganile, kes vastutab hädaolukorra juhtimise eest. Peaminister nimetab Avaliku Korra Kaitsekomitee juhi.

Hädaolukorra seaduse § 17 alusel võib hädaolukorra ajal vajaduse korral kasutada Leedu Vabariigi kaitsejõude ja mobilisatsioonireservi vastavalt seaduses sätestatud korrale.

Hädaolukorra seaduse § 27 sätestab hädaolukorras kohustusliku töö. Hädaolukorda lahendamist juhtivad juhid võivad oma pädevuse piires kehtestada hädaolukorras kohustuslikud päästetööd, et elanikke evakueerida, elanike ja vara pääste ning nende tööde korraldamise korra. Käskluste puudumisel võivad kohalike omavalitsuste juhid kehtestada kohustusliku töö hädaolukorras. Sellise töö eest võib maksta hüvitist õigusaktides kehtestatud korras.

Hädaolukorra seaduse § 28 sätestab hädaolukorra ajal kehtivad erakorralised meetmed:

- riigireservi kasutamine seadusega kehtestatud korras;
- riigi julgeoleku seisukohalt olulise tähtsusega ettevõtete, rajatiste ja vara, samuti riigi tähtsuse ja riski kaitse tugevdamine, relvastatud kaitse;
- riigipiiri julgeoleku tugevdamine;
- tsiviilotstarbeliste relvade omandamise ja müümise lubade väljastamise keeld ning tulirelvade, laskemoona, plahvatusohtlike, radioaktiivsete, mürgiste ja muude ohtlike materjalide või lõhkeainete valdamise keeld ning nende ajutine eemaldamine Leedu elanikkonnast, institutsioonidest ja organisatsioonidest (va relvajõudude institutsioonid, riigikaitse ametnikud, Leedu armee (laskurid), siseministeeriumi, prokuratuuri, jt loetletud institutsioonide osas);
- sõidukite liikumise piiramine (va erilubadega eriotstarbelised sõidukid);
- liikumiskeelu kehtestamine;
- keeld ilma eriloata siseneda territooriumile, kus on hädaolukord välja kuulutatud, keeld alalise elukoha muutmise kohta;
- välismaalaste kohaloleku ja transiidi piiramine Leedu Vabariigi territooriumi kaudu, nende järelevalve ja viisarežiimi karmistamine;
- mittemajandusliku tegevuse piiramine;
- transpordivahendite ning isikute ja nende pagasi kontrollimine ebaseaduslikult ladustatud tulirelvade, laskemoona, lõhkeainete, radioaktiivsete, mürgiste ja muude ohtlike materjalide ja vahendite otsimine ja konfiskeerimine, rikkujate tuvastamine ja kinnipidamine avaliku korra ja avaliku korra tagamise eesmärgil elanikkonna elu, tervise ja vara kaitseks;
- sõidukite või muu vara ajutine kõrvaldamine või sundvõõrandamine vastavalt Leedu Vabariigi mobiliseerimise ja vastuvõtva riigi seadusele, et vältida või kõrvaldada äärmiselt ohtlikke ja tõsiseid tagajärgi või päästa elusid, inimeste tervist või vara;
- kehtestada meditsiiniline või veterinaar karantiin;
- elanike evakueerimine hädaolukorra piirkonnast;

- hädaolukorra piirkonna elanikele või evakueeritud elanikele mõeldud toiduainete ja muude oluliste kaupade eriline tarnimine;
- vajaduse korral ettevõtete ja muude juriidiliste isikute töökorralduse ajutine muutmine ning nende majandustegevuse ümberkorraldamine pääste- ja taastamistöödel.
- isikute kinnipidamine seadusega kehtestatud korras, et hoida ära inimeste nakkushaiguste levikut, kindlustada nende ravi haiglas ja isoleerimist.

Leedu Vabariigi tsiviilkaitse seaduse (edaspidi *tsiviilkaitse seaduse*) § 1 alusel on hädaolukord olukord, mis on tekkinud loodusliku, tehnilise, keskkonna või sotsiaalse faktori tõttu või sõjalise tegevuse tõttu ja mis tekitab äkilise ja suure ohu inimestele või tervisele, varale, loodusele või toob kaasa surma ja moonutab rahvast või toob kaasa olulise kaotuse vara osas.

Tsiviilkaitse seaduse § 8 alusel koostab Vabariigi Valitsus tsiviilkaitse- ja pääste süsteemi arendamise programmid ja esitab need parlamendile heaks kiitmiseks. Vabariigi Valitsus seab sisse hädaolukorra ennetamise protseduurid jt protseduurid. Vabariigi Valitsuse ülesanne on teavitada Vabariigi Presidenti ja parlamenti hädaolukordadest, selle põhjustest ja tagajärgedest ja tegutseda vastavalt hädaolukorra välja kuulutamisele.

Vabariigi Valitsuse juures tegutseb tsiviilkaitse seaduse § 20 alusel Vabariigi Valitsuse hädaolukorra komisjon, mille ülesanneteks on organiseerida hädaolukorra ennetustegevusi ja otsuseid hädaolukorra leevendusmeetmeid, kui hädaolukord on ühe või mitme maakonna piires või kui on vaja ametiasutuste abi ressursside kasutusele võtuks kiirete hädaolukorra leevendusmeetmete jaoks.

Riigi tasandil teevad tsiviilkaitse seaduse § 19 lõike 2 alusel Vabariigi Valitsus, Vabariigi Valitsuse hädaolukorra komisjon, Hädaolukorra juhtimiskeskus, Kaitseministeerium, Tsiviilkaitseamet, Riigi tuleohutuse- ja päästeamet, ministrid ja teised riigiasutused tsiviilkaitse osas strateegilisi otsuseid võtta kasutusele tsiviilkaitse meetmeid.

Leedu tööseadustiku⁹⁶ § 121 alusel on tööandjal õigus suunata töötaja kuni üheks kuuks teisele tööle samas asukohas ja muuta ka teisi töötingimusi (nt töö iseloom jt), kui seda on vaja loodusõnnetuse või tööstusliku hädaolukorra korral sellele reageerimiseks ja tagajärgede

⁹⁶ Lietuvos Respublikos darbo kodeksas, 2010-12-09, IX-926- <https://e-seimas.lrs.lt>

likvideerimiseks ning õnnetuste ärahoidmiseks, tulekahjude kustutamiseks ning teistel ootamatutel hädaolukordade juhtudel.

Leedu seadusandluses võib leida hädaolukorra regulatsiooni ka valdkondi puudutavates seadustes, nt Leedu energiaseaduse⁹⁷ §st 33 võib leida Vabariigi Valitsuse ülesande kuulutada välja otsusega energiaalane hädaolukord. Kui riigis on välja kuulutatud üldine hädaolukord või sõjaseisukord, siis ei ole vaja energiaalast hädaolukorda eraldi otsusega välja kuulutada. Leedu energiaseaduse §s 33 on sätestatud ka meetmed energiaalase hädaolukorra lahendamiseks. Pärast energiaalase hädaolukorra välja kuulutamist võib piirata või peatada energiaga varustamise vastavalt Vabariigi Valitsuse või tema poolt volitatud riigiasutuse kehtestatud protseduurile. Energiaettevõtjad juhinduvad Vabariigi Valitsuse korraldustest. Vabariigi Valitsusel või tema volitatud riigiasutusel on õigus reguleerida õli, naftasaaduste, energia ja energiaallikate eksporti, importi ja müüki, samuti kontrollida hindu ja kehtestada hindadele piirmäärasid, kui hinnad on ebamõistlikult tõusnud.

Leedu telekommunikatsiooniseaduse⁹⁸ § 5 sätestab Vabariigi Valitsuse või tema nimetatud asutuse pädevuse. Pärast hädaolukorra välja kuulutamist, on Vabariigi Valitsusel või tema nimetatud asutusel õigus reguleerida telekommunikatsiooni tegevust, võtta vastu kõiki telekommunikatsioonivõrkude omanikke ja telekommunikatsiooniteenuse osutajaid kohustavaid õigusakte. Leedu telekommunikatsiooniseaduse § 57 alusel võib hädaolukorras, julgeoleku ja avaliku korra tagamiseks anda Vabariigi Valitsus või tema nimetatud asutus telekommunikatsiooniettevõtjatele ja telekommunikatsiooniteenuse osutajatele kohustuslikke juhiseid, ülesandeid ja korraldusi vastavalt seaduses sätestatule, et kaitsta ja säilitada strateegilisi telekommunikatsiooni võrke ja vajadusel piirata avalikku juurdepääsu neile.

Seega vaadates Leedu Vabariigi Valitsuse pädevust ja ülesandeid, siis Vabariigi Valitsusel on suur vastutus ja roll nii strateegilisel planeerimisel, koordineerimisel kui ka hädaolukorra juhtimisel. Võrreldes Eesti Vabariigi Valitsuse ja Leedu Vabariigi Valitsuse pädevusi, siis mõlemad valitsused tegelevad planeerimise, koordineerimise ja juhtimisega, ehk siis ülesanded ja pädevus on sarnased.

⁹⁷ Lietuvos Respublikos Energetikos istatymas, 2002-05-16, IX-884- <https://e-seimas.lrs.lt>

⁹⁸ Lietuvos Respublikos telekomunikacijų istatymas, 2002-07-05, VIII-774- <https://e-seimas.lrs.lt>

2.2.3.2. Leedu Vabariigi Valitsuse ülesanded sõjaseisukorra ajal

Julgeoleku seaduse 14 peatüki esimeses osas on Vabariigi Valitsusele pandud kohustus kindlustada riigi territoriaalne terviklikkus ja tagada riigi julgeolek ning avalik kord. Vabariigi Valitsus koordineerib riikliku julgeoleku tugevdamise meetmete rakendamist ja nende funktsioonide täitmist ministeeriumite ja teiste riigiametite poolt. Vabariigi Valitsus kutsub ministeeriumid ja ametid vajadusel kokku lahendama tähtsaid riikliku julgeoleku küsimusi.

Vabariigi Valitsus vastutab riikliku julgeoleku strateegilise planeerimise eest. Kooskõlas julgeoleku seadusega, Riikliku Julgeoleku strateegiaga ja teiste strateegiliste planeerimisdokumentidega on Vabariigi Valitsuse ülesanne jälgida ja prognoosida muutusi rahvusvahelises ja Leedu Vabariigi julgeolekukeskkonnas, riske, ohte ja ähvardusi, võtta kasutusele vajalikke meetmeid vastavalt Leedu põhiseaduses ja seadustes sätestatu alusel ning kui seaduses nõutud, siis esitada need meetmed parlamendile, Vabariigi Presidendile ja Riigi Julgeoleku Nõukogule kaalumiseks.

Vabariigi Valitsus tagab, et kõik riigi tsiviilametiasutused ning majandustaristu on valmis riigikaitse ja tsiviilkaitse kohustuslikeks ülesanneteks. Vabariigi Valitsus esitab igal aastal parlamendile aruande eelpool toodud ülesannete täitmise osas.

Julgeoleku seaduse 14 peatüki teises osas on sätestatud, et tuleb luua ja arendada kriisijuhtimise süsteem, et prognoosida ja jälgida hädaolukordi ning kriitilisi ohuilminguid, et valmistuda ja olla valmis rakendama ennetavaid meetmeid, et määrata kriise ja juhtida kriise ja reageerida neile. Vabariigi Valitsusel on kriisi juhtimise kohustused. Vabariigi Valitsuse ülesanne on luua Kriisi juhtimise komitee, kuhu kuuluvad ministrid, keda kriisi juhtimine puudutab ja riigisekretär, seda komiteed juhib peaminister. Vabariigi Valitsus kiidab heaks kriisi juhtimise strateegia ning koordineerib seda Kriisi juhtimise komiteega.

Kui tekib kriisi olemusest tulenevalt vajadus, võib Kriisi juhtimise komitee otsustada asutada Ühise Koordineerimise keskuse, kuhu kuuluksid vajalike ministeeriumite esindajad ja teiste valitsuse institutsioonide ja asutuste esindajad kriisi koordineerimiseks ja sellele reageerimiseks. Vabariigi Valitsus kinnitaks Ühise Koordineerimise keskuse regulatsiooni. Kriisi ennetus ja kriisi juhtimiseks valmistumine koordineeritakse peaministri bürooga.

Sõjaseisukorra seaduse § 18 alusel võib sõjaseisukorra ajal Vabariigi Valitsus kindlaks määrata kõigi omandivormide ettevõtetele, asutustele ja organisatsioonidele vajaliku kohustusliku töö või ülesanded, mis on vajalikud sõjaliseks olukorra ajal. Selliste tööde ja ülesannete täitmine hüvitatakse seadusega kehtestatud korras.

Sõjaseisukorra seaduse § 20 alusel Vabariigi Valitsusel õigus sõjaseisukorra ajal kehtestada ja kontrollida relvade, laskemoona, sõjavarustuse ja muude relvade, toiduainete ja muude sõjaliseks otstarbeks vajalike kaupade tootmist ja müüki, kohustades ettevõtjaid selliseid kaupu tootma või müüma või keelata määratud ettevõtjatel nende kaupade tootmisel või nendega kauplemisel osaleda, julgustada ettevõtjaid või juhendama neid omandama vajalikke kaupu välisriikidelt. Vabariigi Valitsusel on õigus piirata või keelata mitmesuguste muude kaupade tootmist või müüki, kui selliste kaupade tootmine või turustamine ohustaks avalikku ohutust või vähendaks materiaalseid ressursse või takistaks tootmise ümberkujundamist sõjaliseks otstarbeks.

Sõjaseisukorra seaduse § 21 sätestab, et pärast sõjalise olukorra tekkimist korraldatakse riigiasutuste tegevus ümber, et tagada riigi kõige olulisemate ülesannete täitmine. Parlament, Vabariigi President või Vabariigi Valitsus võivad usaldada ministeeriumidele, muudele valitsusasutustele ja riigiasutustele ülesandeid, mida ei ole nendele määrustes ette nähtud, kuid mis on ette nähtud mobiliseerimisplaanides või sõjalise olukorra tingimustes .

Vabariigi Valitsus võib sõjaseisukorra ajal sõjaseisukorra seaduse § 23 alusel peatada maavanemate volitused.

Vabariigi Valitsus kehtestab sõjaseisukorra seaduse § 33 alusel kaitstavate objektide nimekirja, mille tegevus on vajalik riigi kõige olulisemate ülesannete täitmiseks või mille häired võivad ohustada keskkonda, inimeste elu ja tervist.

Leedu Vabariigi elanike julgeoleku tagamiseks sõjaseisukorra ajal korraldab Vabariigi Valitsus sõjaseisukorra seaduse § 36 lõike 1 alusel elanike evakueerimise. Elanike evakueerimine toimub valitsuse kehtestatud korra alusel. Paragrahvi 36 lõige 3 sätestab, et elanike evakueerimise tagamiseks võidakse ajutiselt ära võtta juriidilistele ja füüsilistele isikutele kuuluvaid sõidukeid ja neid ei kasutada nende samade isikute evakueerimiseks. Isikud, kes reisivad oma evakueerumiskohast oma sõidukitesse, peaksid võimaluse korral aitama teistel

isikutel samuti lahkuda. Sõidukite ajutise äravõtmise hüvitab Vabariigi Valitsus seaduses ettenähtud korras.

Sõjaseisukorra seaduse § 37 lõike 1 alusel võib füüsilistelt ja juriidilistelt isikutelt sõjaolukorra korral ajutiselt võtta kasutusele või sundvõõrandada relvi, laskemoona, lõhkeaineid, seaduslikult ladustatud radioaktiivseid ja potentsiaalselt aktiivseid aineid, samuti sõidukeid ja muid esemeid sõjaliseks vajaduseks. Vabariigi Valitsus määrab kindlaks ajutise kasutusele võtmise ja sundvõõrandamise korra, samuti ajutiselt võetud asjade tagastamise või nende eest õiglase tasu määramise pärast sõjaseisukorra kehtetuks tunnistamist.

Riiklik Julgeolekuamet annab julgeolekuseaduse 20-nda peatüki alusel Vabariigi Valitsusele ja teistele valitsusasutustele luure ja vastuluure infot, ohuhinnanguid ja soovitusi.

Leedu tööseadustiku⁹⁹ § 121 alusel on tööandjal õigus suunata töötaja kuni üheks kuuks teisele tööle samas asukohas ja muuta ka teisi töötingimusi (nt töö iseloom jt), kui seda on vaja loodusõnnetuse või tööstusliku hädaolukorra korral sellele reageerimiseks ja tagajärgede likvideerimiseks ning õnnetuste ärahoidmiseks, tulekahjude kustutamiseks ning teistel ootamatutel hädaolukordade juhtudel.

Leedu telekommunikatsiooniseaduse § 5 sätestab Vabariigi Valitsuse või tema nimetatud asutuse pädevuse. Pärast sõjaseisukorra välja kuulutamist, on Vabariigi Valitsusel või tema nimetatud asutusel õigus reguleerida telekommunikatsiooni tegevust, võtta vastu kõiki telekommunikatsioonivõrkude omanikke ja telekommunikatsiooniteenuse osutajaid kohustavaid õigusakte. Leedu telekommunikatsiooniseaduse § 57 alusel võib üldmobilisatsiooni ettevalmistamiseks, riigikaitseks, julgeoleku ja avaliku korra tagamiseks Vabariigi Valitsus või tema nimetatud asutus anda telekommunikatsiooniettevõtjatele ja telekommunikatsiooniteenuse osutajatele kohustuslikke juhiseid, ülesandeid ja korraldusi vastavalt seaduses sätestatule, et kaitsta ja säilitada strateegilisi telekommunikatsiooni võrke ja vajadusel piirata avalikku juurdepääsu neile.

Seega hinnates Leedu Vabariigi Valitsuse pädevust ja ülesandeid, siis Leedu Vabariigi Valitsusel on suur vastutus ja roll nii riigi julgeoleku strateegilisel planeerimisel kui ka kriiside juhtimisel. Võrreldes Leedu Vabariigi Valitsuse pädevust ja ülesandeid Eesti Vabariigi

⁹⁹ Lietuvos Respublikos darbo kodeksas, 2010-12-09, IX-926- <https://e-seimas.lrs.lt>

Valitsuse pädevuse ja ülesannetega, siis mõlemal on pädevus võtta kasutusele meetmeid, kuid Eestis on reguleeritud, et sõjaseisukorra lahendamist juhib peaminister, mitte Vabariigi Valitsus.

2.2.4. Leedu Vabariigi peaminister, peaministri ülesanded hädaolukorra ja sõjaseisukorra ajal

Leedu Vabariigi põhiseaduse § 97 alusel on peaminister Vabariigi Valitsuse juht ja esindab Vabariigi Valitsust.

Julgeoleku seaduse 14 peatüki teises osas on sätestatud, et kriisi ennetuse tegevus ja kriisi juhtimiseks valmistumine koordineeritakse peaministri bürooga. Peaministri büroo koordineerib integreeritud kriiside ja hädaolukordade ennetuse ning kriisi juhtimise plaanid ja meetmed Vabariigi Valitsusega, kelle pädevuses on need plaanid heaks kiita.

Tsiviilkaitse seaduse § 19 lõigete 5 ja 6 alusel algab riigi tasandil tsiviilkaitse juhtimine peaministrist, peaminister määrab tsiviilkaitse operatsiooni juhtima tavaliselt ühe ministri.

Seega on Leedu peaministril valitsuse juhina kriiside reguleerimise ja koordineerimise ülesanne. Eesti Vabariigi peaministril eriolukorra juhtimise ülesannet ei ole, kuid siinkohal tuleb jällegi meelde tuletada, et Leedu hädaolukord on laiemas sisuga, kui Eesti eriolukord.

2.2.5. Leedu Vabariigi minister, ministri ülesanded hädaolukorra ajal ning sõjaseisukorra ajal

Põhiseaduse § 98 sätestab, et minister on ministeeriumi juht, otsustab ministeeriumi valitsemisala puudutavaid küsimusi ning täidab muid ülesandeid, mis on talle pandud seadusega.

Julgeoleku seaduse 14 peatüki teises osas on ministritele ülesanne oma valitsemisala puudutavad integreeritud kriiside ja hädaolukordade ennetuse ning kriisi juhtimise plaanid ja meetmed kooskõlastada vajalike asutustega ja esitada Vabariigi Valitsusele heaks kiitmiseks.

Seega on ministritel ülesanded oma valdkonda puudutavate kriiside ja hädaolukordadega seoses.

Kokkuvõtteks Leedu regulatsiooni osas tõdeb autor, et Leedu regulatsioon eriõiguslike olukordade kohta on üsnagi killustunud, regulatsioon on mitmetes erinevates seadustes laiali. Seetõttu oli autoril üsna keeruline üldpilti Leedu süsteemi kohta saada. Autor luges Leedu julgeolekuga seotud dokumente, et rohkem selgust saada.¹⁰⁰ Eriõiguslike olukordade väljakuulutamise regulatsioon on Leedu põhiseaduses, mis on selgelt reguleeritud, kuid edasi Vabariigi Valitsuse pädevus ja ülesanded konkreetsete eriõiguslike olukordade osas ei ole väga selgelt välja toodud või siis on kirjeldatud valdkondlikes eriseadustes. Vabariigi Valitsusel on üldpädevus tagada riigi territoriaalne terviklikkus ja riigi julgeolek ning avaliku kord ning juhtida kriise, mistõttu võib järeldada, et kriiside juhtimine igas eriõiguslikus olukorras ongi Vabariigi Valitsuse ülesanne, samas tsiviilkaitse juhtimine algab peaministrilt. Leedu seadustes ei kohanud autor otseselt kattuvaid pädevusi ja ülesandeid, aga autori jaoks nn teisest riigist seda regulatsiooni vaadates ei tundu Leedu regulatsioon kergelt arusaadav ja selge. Võrreldes Leedu regulatsiooni eriõiguslike olukordade kohta ning Eesti regulatsiooni eriõiguslike olukordade kohta, siis tõdeb autor, et Eesti regulatsioon on üldiselt selgem kui Leedu regulatsioon, hoolimata isegi autori järeldustest Eesti juhtorganite pädevuste ja ülesannete kattuvuse osas.

¹⁰⁰ Lithuanian National Security Strategy-

file:///C:/Users/Admin/Downloads/national%20security%20strategy%202017-01-17%20(2).pdf;

Lithuanian Defence System-

file:///C:/Users/Admin/Downloads/national%20defence%20system%20in%20numbers%20elektroninis_lengvas%20(1).pdf

KOKKUVÕTE

Käesoleva töö eesmärgiks oli selgitada välja Eesti õigusaktide põhjal, kas õigusaktides on piisavalt selgelt reguleeritud riigi juhtorganite pädevused ja juhtimisülesanded eriõiguslikes olukordade välja kuulutamisel ja olukorra ajal ja kas seeläbi on õigusselgus tagatud.

Käesoleva töö esimese peatükis uuris autor, mis pädevused ja ülesanded on rahuajal Vabariigi Presidendil, Riigikogul, Vabariigi Valitsusel, peaministril ja ministril ning mis pädevused ja ülesanded on neil eriõiguslike olukordade välja kuulutamisel ja olukorra ajal. Lisaks võrdles autor nimetatud juhtorganite pädevusi ja ülesandeid ning tegi järeldusi nende osas. Töö teises peatükis uuris autor Soome Vabariigi ja Leedu Vabariigi Presidendi, parlamendi, Vabariigi Valitsuse, peaministri ja ministri pädevusi ja ülesandeid rahuajal ning eriõiguslike olukordade välja kuulutamisel ja olukorra ajal. Lisaks võrdles autor nimetatud juhtorganite pädevusi ja ülesandeid Eesti juhtorganite pädevuste ja ülesannetega ning tegi järeldusi.

Töös uuris autor järgmise hüpoteesi paikapidavust: Eesti eriõiguslike olukordade juhtimisülesanded ja riigi juhtorganite pädevused on seadustes piisavalt selgelt reguleeritud, õigusselgus on tagatud.

Autor hindas ja võrdles töö esimeses osas Eesti juhtorganite pädevusi ja ülesandeid õigusaktide põhjal ja tõdes mõnelgi juhul, et Eesti juhtorganitel on eriõigusliku olukorra välja kuulutamise seoses või eriolukorra lahendamisel kattuvad pädevused ja ülesanded.

Autori järeldustest töö esimese peatükis pädevuste ja ülesannete kattuvuse osas järgmiselt:

- töö esimese peatüki alapeatükis 1.1.3. on järeldus Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse pädevuse ja ülesannete kattuvuse osas erakorralise seisukorra väljakuulutamise ettepaneku tegemisel. Autor leiab, et selliste oluliste riigi juhtorganite otsuste pädevuste kattuvuse osas ei ole tagatud õigusselgus. Kuna erakorralise seisukorra välja kuulutamise kaasaegne vaieldamatult ErSSis sätestatud meetmete ja isikute põhiõiguste piirangute rakendamine, siis peaks autori hinnangul olema seadustes selgelt reguleeritud, kellel on esmane õigus teha Riigikogule ettepanek erakorralise seisukorra välja kuulutamiseks ja kui mingil põhjusel tema ei saa seda teha, siis kellel on teisena selline õigus. Autori hinnangul tagaks selline regulatsioon parema õigusselguse ja välistaks võimalikud vaidlused ja juhtimiskriisi tekkimise võimaluse.

- Töö esimese peatüki alapeatükis 1.3.1. leidis autor, et eriolukorra juhtimise osas on Vabariigi Valitsusel ja tema poolt määratud eriolukorra juhil, ehk ühel ministril osaliselt kattuvad pädevused. Nii Vabariigi Valitsus kui ka eriolukorra juht võivad kehtestada eriolukorra piirkonnas viibimiskeelu ja liikumisvabaduse piiranguid ning piirata avalike koosolekute ja avalike ürituste pidamist eriolukorra piirkonnas või keelata nende pidamise eriolukorra piirkonnas. Selline pädevuste kattuvus võib tekitada praktikas üksteisele vasturääkivaid korraldusi ja ei taga seeläbi õigusselgust, mistõttu soovitab autor Vabariigi Valitsusel koostöös Siseministeeriumiga see regulatsioon HOSis üle vaadata. Autori hinnangul saab näiteks seadusesse kirjutada tingimusi, millal on selliste piirangute seadmise õigus eriolukorra juhil ja millal on selline õigus Vabariigi Valitsusel.
- Töö esimese peatüki alapeatükis 1.3.2. on autori järeldus, et pädevuse ja ülesannete osas on kattuvus kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamiseks antavate haldusaktide andmisel, kuna nii Vabariigi Valitsus, peaminister, Kaitseväge juhataja ja ka siseminister võivad anda haldusakte samal alusel. Siinkohal ei ole autori hinnangul õigusselgus tagatud, ei ole selge, millal ja millise kohustava sisuga haldusakte annab Vabariigi Valitsus, millal ja mis sisuga haldusakte annab peaminister jne. Kuna haldusaktiga piiratakse isikute põhiõigusi siis peab selle andja ja andmiseks vajalikud tingimused olema isikule arusaadavad. Autor soovitab Kaitseministeeriumil koostöös Vabariigi Valitsuse ja teiste ministeeriumitega see regulatsioon RiKSis uuesti läbi mõelda ja kirjutada seaduse sõnastusse tingimusi, millal keegi eelpool toodud juhtorganitest võib haldusakte anda ja mis sisuga haldusakte.
- Töö esimese peatüki alapeatükis 1.3.3. võrdles autor Vabariigi Valitsuse ja erakorralise seisukorra juhi pädevusi ja ülesandeid ja leidis pädevuste ja ülesannete kattuvuse liikumispädevuste kehtestamisel, kuna erakorralise seisukorra juht võib piirata liikumisvabadust Eesti territooriumil või selle osal ja Vabariigi Valitsus võib kehtestada politseitunni – keelu kindlaksmääratud ajavahemikul viibida tänavatel ja muudes avalikes kohtades ilma selleks eraldi väljaantava läbipääsuloata ja isikut tõendava dokumendita. Autori hinnangul tuleks see pädevuste kattuvuse osa Vabariigi Valitsusel koostöös ministeeriumitega ERSSis üle vaadata, kuna see ei ole autori hinnangul piisavalt õigusselge.
- Töö esimese peatüki alapeatükis 1.3.4. tõdeb autor, et mitmed Vabariigi Valitsuse pädevused on sõjaseisukorra ajal samade sätete alusel ka peaministril või siseministril. Lisaks Vabariigi Valitsusele võib peatada meediateenuste osutamise ning ajakirjandusväljaande väljaandmise ning keelata massiteabevahendis teatud sisuga

teabe edastamise ka peaminister ja siseminister, mistõttu leiab autor, et jällegi selliste kattuvate pädevuste puhul ei ole õigusselgus piisavalt tagatud. Autor soovib need kattuvad pädevused Kaitseministeeriumil koostöös teiste ministeeriumitega RiKSis üle vaadata ja sätestada tingimused, millal on eelpool loetletutest õigus neid pädevusi kasutada või mis järjekorras, nt kui siseminister ei keela massiteabevahendis teatud sisuga teabe edastamise, siis teeb seda peaminister jne.

Eesti riigi juhtorganite pädevusi ja juhtimisülesandeid hinnates leiab kinnitust töö esimese peatüki alapeatükkide 1.2.2., 1.2.3., 1.2.4. ja 1.5.3. alusel töös püstitatud hüpotees, et Eesti eriõiguslike olukordade juhtimisülesanded ja riigi juhtorganite pädevused on seadustes piisavalt selgelt reguleeritud, õigusselgus on tagatud. Püstitatud hüpotees ei leidnud aga autori hinnangul kinnitust töö esimese peatüki alapeatükkides 1.3.1., 1.3.2., 1.3.3. ja 1.3.4., kus autor tegi järeldused riigi juhtorganite kattuvate pädevuste ja ülesannete osas, et sellised kattuvad pädevused ja ülesanded tekitavad segadust, võivad luua olukorra, kus juhtorganid annavad eriõigusliku olukorra lahendamisel praktikas üksteisele vasturääkivaid korraldusi ja see ei taga niigi segadust tekitaval ajal, nagu seda on eriõiguslik olukord, Eestis isikute jaoks õigusselgust. Üldiselt järeldab autor, et kõige selgemalt on Eesti juhtorganitest eriõiguslike olukordadega seoses pädevused ja ülesanded Eesti õigusaktides reguleeritud Riigikogu osas. Autor annab järeldustes ka mitmeid soovitusi, kuidas õigusloomes neid pädevuste ja ülesannete kattuvust vähendada. Enne õigusnormide kirjutamist tuleks aga need teemad Vabariigi Valitsusel ja asjaomastel ministeeriumitel omavahel läbi arutada.

Lisaks leidis autor töö esimese peatüki alapeatükis 1.4.3., et erakorralise seisukorra juhina on peaministril õigus sekkuda ametnike teenistussuhtesse, peatada nii täidesaatva riigivõimu asutuse ametniku teenistussuhe kui ka valla- või linnavalitsuse ametniku teenistussuhe, kui on alust arvata, et ta oma tegevusega ohustab Eesti põhiseaduslikku korda. Selline asutuse juhtimisse sekkumine ei ole autori hinnangul proportsionaalne. Üldseaduses ehk ATSi on regulatsioon olemas, mis alustel saab ametnikku teenistusest vabastada ning asutuse juhil on ATSi tulenevalt pädevus, võimalus ja õigus selleks olemas. Kui on alust arvata, et ametnik oma tegevusega ohustab põhiseaduslikku korda, siis tuleks sellest asutuse juhile teada anda, kes saab siis peatada või lõpetada ametniku teenistussuhte. Samuti saaks ametniku teise teenistuskohale viimist ja teenistusväliste ülesannete andmist korraldada läbi asutuse juhi. Autori hinnangul tasuks ka see regulatsioon ERSSis üle vaadata.

Veel leidis autor töö esimese peatüki alapeatükkides 1.2.2., 1.2.3. ja 1.2.4. et RKKTSis ei ole tehtud erisusi kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal, erakorralise seisukorra ajal ning sõjaseisukorra ajal Riigikogule esitavate kiireloomuliste seaduseelnõude menetlemisele, mistõttu on Riigikogul neid eelnõusid raske kiireloomulisena menetleda. Selles osas tuleks RKKTSis sätestatud reeglid üle vaadata. Autori soovitus on Riigikogul koos Vabariigi Valitsusega mõelda see teema läbi ja sätestada erisused eriõigusliku olukorra ajal selle olukorra lahendamise seotud kiireloomuliste eelnõude ja Riigikogu otsuste menetlemisele.

Lisaks oleks vaja autori hinnangul Vabariigi Valitsusel koostöös ministeeriumitega üle vaadata normitehnika reeglid ja õigusaktide kooskõlastamise menetlemise reeglid ja kooskõlastamise tähtsused. Tuleb hinnata, mis osas saaks reegleid paindlikumaks muuta just eriõiguslike olukordade lahendamise seotud õigusaktide koostamisel ja kooskõlastuse menetluses.

Autor võrdles töös ka Eesti juhtorganite pädevusi ja ülesandeid Soome juhtorganite pädevuste ja ülesannetega ning tõdeb, et mõlema riigi presidendil ja parlamendil on suur roll eriõiguslike olukordade välja kuulutamisel ning valitsustel olukordade juhtimisel. Samas on erinevused, kuidas eriõiguslikke olukordi Eestis ja Soomes defineeritakse ja mis detailsusega on eriõiguslikud olukorrad seadustes reguleeritud. Soomes on võrreldes Eestiga näiteks meetmed ja põhiõiguste piirangute alused seadustes väga detailselt kirjas, samas Soome põhiseadus sisaldab minimaalselt eriõiguslike olukordade regulatsiooni.

Autori hinnangul tasuks kaaluda Eesti valdkondlike regulatsioonide eriõigusliku olukorra lahendamise vajaduse hindamisel võtta eeskujuks Soome hädaolukorraks valmistumise seaduse põhiõiguste piirangute ja meetmete regulatsioonist seal, kus see on võimalik. See vähendaks vajadust eriõiguslikus olukorras põhiõiguste piirangute ja meetmete sisu kiiresti välja mõelda ja sõnastada. Kuid regulatsioone ei tohi liialt jäigaks kirjutada, tuleb jätta ka paindlikkust lähtuvalt konkreetse olukorra lahendamise vajadusest täpsustada ja muuta põhiõiguste piirangu ja meetme sisu.

Võrdluses Eesti juhtorganite pädevused ja ülesanded Leedu juhtorganite pädevuste ja ülesannetega tuleb samuti tõdeda, et mõlema riigi presidendil ja parlamendil on suur roll eriõiguslike olukordade välja kuulutamisel ning valitsustel olukordade juhtimisel. Eriõiguslikke olukordi defineeritakse Eestis ja Leedus aga erinevalt, näiteks Leedu hädaolukorra mõiste on tunduvalt laiem, kui Eesti hädaolukorra ja eriolukorra mõiste. Sama tõdes autor Soome hädaolukorra mõiste puhul. Leedu eriõiguslike olukordade regulatsioon on

laiali mitmetes eriseadustes, mistõttu ei ole Leedu eriõiguslike olukordade süsteem kergelt aru saadav.

Autor toetab eriõiguslike olukordade osas pigem selgemat regulatsiooni, kus eriõiguslikke olukordi puudutavad põhilised sätted on koondatud lisaks põhiseadusele veel kahte või kolme seadusesse, kust tulevad eriõiguslike olukordade välja kuulutamise alused ja menetlus, riigi juhtorganite pädevused ja ülesanded, isikute põhiõiguste ja vabaduste piirangute alused ning kohaldatavad meetmed.

Eeltoodud järeldusi kokku võttes, tuleks autori hinnangul Eesti seadustes riigi juhtorganite pädevusi ja ülesandeid seoses eriõiguslike olukordade välja kuulutamise ja lahendamisega täpsustada, et vähendada kattuvaid pädevusi ettepanekute tegemisel, meetmete ja piirangute kehtestamisel.

Autor teab, et tegemist ei ole lihtsa ülesandega, kuna need normid puudutavad oletatavaid sündmusi tulevikus, mille täpne iseloom ja ulatus ei ole ette teada. Seetõttu on autor arvamusel, et selliste tulevikku suunatud normide kirjutamisel tuleks leida tasakaal normide selguse ehk õigusselguse ja selle võimaliku tulevikus tekkida võiva eriõigusliku olukorra lahendamise paindlikkuse vahel. Normitehnika eeskirjas tuleks sätestada eraldi regulatsioon, kuidas selliseid tuleviku oletatavaid sündmusi reguleerivaid sätteid õigusaktidesse kirja panna, mis on nõutav detailsusaste, mis nõuded on seletuskirjale, ehk näiteks mõjude hindamisele ja kulude kajastamisele.

LEGAL REGULATION OF THE HANDLING OF EXCEPTIONAL SITUATIONS OF A STATE

SUMMARY

The goal of the thesis is to analyse, based on Estonian legal acts, whether the competences and tasks of state governing bodies in declaring and acting during exceptional situations are regulated in a sufficiently clear manner and whether legal clarity is thereby guaranteed.

In Estonia there are separate legal regulations for the handling of Emergency Situation (*eriolukord*), Increased Defence Readiness (*kõrgendatud kaitsevalmidus*), State of Emergency (*erakorraline seisukord*) and State of War (*sõjaseisukord*). However, sufficient analysis is lacking with regard to whether in these exceptional situations handling each type of these situations is legally regulated in a manner that would in practice allow for flexible handling of the situation at hand and would not cause formal or practical obstacles in taking the decisions necessary for the handling of the situation, and whether at the same time the legal clarity of the regulation is sufficient to meet the standards of rule of law. The term “exceptional situations” in this thesis is an umbrella term that covers Emergency Situation related to the term Emergency (*hädaolukord*) in the Emergency Act, Increased Defence Readiness and State of War in the National Defence Act, and State of Emergency in the State of Emergency Act. In the Constitution of the Republic of Estonia only the terms Emergency Situation, State of Emergency and State of War are used.

Given the goal of the thesis the author set the following tasks:

- investigate whether the competences and tasks of the governing bodies of the Republic of Estonia are regulated in a sufficiently clear manner, and if necessary, make proposals for amendments in the legal acts;
- Compare the competences and tasks of the state’s governing bodies in exceptional situations in the legal acts of Estonia, Finland and Lithuania.

In the thesis the author examines the accuracy of the following hypothesis: the tasks for the handling of exceptional situations and the competences of the governing bodies of the Republic of Estonia are legally regulated in a sufficiently clear manner and legal clarity is thereby guaranteed.

The thesis consists of two parts. In the first part the author investigates, based on the legal acts of Estonia, of the competences and tasks of the President of the Republic, the *Riigikogu* (parliament), the Government of the Republic, the Prime Minister and Ministers have during regular peacetime, and in declaring and handling exceptional situations. The author compared the competences and tasks of different governing bodies and analysed whether the competences and tasks are regulated in legal acts in a sufficiently clear manner and whether legal clarity is thereby guaranteed.

In the second part the author looks at similar issues in other countries, namely the regular peacetime competences and tasks of state governing bodies of the Republic of Finland and the Republic of Lithuania, and the legal regulation of exceptional situations in relevant legal acts of the respective countries, and the competences and tasks of state governing bodies in declaring exceptional situations and in handling them. Similarly, in the case of the Republic of Finland and the Republic of Lithuania, the author looked at the tasks and competences of the President, the Parliament, the Government, the Prime Minister and other Ministers. The author conducted a comparative analysis of the competences and tasks of the governing bodies of Estonia and those of Finland and Lithuania.

In the first part of the thesis, with regard to the overlap of the competences and tasks of the governing bodies of Estonia the author reached the following conclusions:

- In chapter 1.1.3 of the thesis a conclusion is made that there is an overlap in the competences and tasks of the President of the Republic and the Government of the Republic with regard to making a proposal of declaring a State of Emergency. The author finds that legal clarity is not guaranteed with respect to the competences of state's governing bodies in making such important decisions. The author believes that since declaring a State of Emergency inevitably leads to implementing restrictions of fundamental rights and taking other measures as provided in the State of Emergency Act, it should be clearly stipulated in the legal acts which body has the primary authority to make a proposal to the *Riigikogu* to declare a State of Emergency, and if this body for any reason is not able to do it then who has the secondary authority to do so. According to the author this regulation would guarantee better legal clarity and it would exclude the possibility of disputes in that regard and of a crisis of leadership.
- In chapter 1.3.1 the author concluded that regarding the handling of Emergency Situation the competences of the Government of the Republic and the Minister appointed by the Government to lead the handling of the situation, partially overlap.

Both the Government and the person in charge of Emergency Situation may impose a prohibition on stay in the Emergency Situation zone and other restrictions on the freedom of movement, and impose restrictions or a prohibition on holding public meetings and events in the Emergency Situation zone. This overlap may result in practice in conflicting orders, and does not therefore guarantee legal clarity.

- In chapter 1.3.2 the author concluded that there is an overlap in the competences and tasks with regard to issuing administrative acts for organisation of Increased Defence Readiness since the Government of the Republic, the Prime Minister as well as the Commander of the Defence Forces and the Minister of Interior may all issue such acts under the same legal basis. The author estimates that legal clarity is not guaranteed since it is not clear when and imposing which obligations may each of the said bodies issue the aforementioned acts. As administrative acts may be used to impose restrictions on fundamental rights of individuals, it must be clear for the person which body may issue such an act and under what conditions.
- In chapter 1.3.3. the author compared the competences of the Government of the Republic and of the Head of State of Emergency and found overlaps in the competences and tasks of imposing restrictions on the freedom of movement. The Head of State of Emergency may impose restrictions on the freedom of movement in the entire territory of the Republic of Estonia or in a part thereof, and the Government of the Republic may establish a curfew – a prohibition to be in streets and other public places during a specified period of time without an access card specifically issued for this purpose and an identity document.
- In chapter 1.3.4. the author concludes that the Prime Minister and the Minister of Interior have during a State of War several competences that are under the same legal provisions given also the Government of the Republic. Provision of media services and publication of a periodical may be suspended and communication of data with certain contents in a mass medium may be prohibited by the Government of the Republic as well as the Prime minister and the Minister of Interior. Therefore, the author finds that due to overlaps in these competences sufficient legal clarity in this regard is not guaranteed.

Based on the analysis of the competences and tasks of the state governing bodies of Estonia, presented in chapters 1.2.2., 1.2.3., 1.2.4. and 1.5.3., the hypothesis that the tasks for the handling of exceptional situations and the competences of the governing bodies of the Republic of Estonia are legally regulated in a sufficiently clear manner and legal clarity is guaranteed, proved to be confirmed. However, with regard to the issues presented in chapters 1.3.1., 1.3.2.,

1.3.3. and 1.3.4 the author estimates that the hypothesis is not confirmed, as the author concluded that due to a number of overlapping competences and tasks, confusion may lead to a situation where different governing bodies issue conflicting orders for handling the exceptional situation at hand, and this fact, in a time as confusing as any exceptional situation most likely already is, does not guarantee legal clarity for persons. The author also makes a general conclusion that the clearest legal regulations with regard to competences and tasks related to exceptional situations are enacted for the *Riigikogu*. In her conclusions the author also provides several recommendations how to reduce the overlaps identified by way of amending existing legal acts. However, before drafting new legal norms the Government of the Republic and the relevant Ministries should discuss the possible solutions.

Additionally, the author identified in chapter 1.4.3 of the thesis that during a State of Emergency the Prime Minister as the Head of State of Emergency has the right to interfere in the service relationships of civil servants by suspending the service relationship of an official of a state executive power or a rural municipality or city government if there is reason to believe that he or she is endangering the constitutional order of Estonia by his or her activity. The author finds that such an interference in the management of a body is disproportionate. The Civil Service Act sets out the procedure for releasing from service of officials, and the heads of such bodies have the competence and authority to act under the said procedures. The author believes the above mentioned regulation in the State of Emergency Act should be reviewed.

Furthermore, the author identified in chapters 1.2.2., 1.2.3 and 1.2.4. of the thesis that the *Riigikogu* Rules of Procedure and Internal Rules Act does not foresee any exceptions in the legislative procedure that would allow expedited proceedings of urgent draft legislative acts during Increased Defence Readiness, during a State of Emergency and during a State of War and therefore it is difficult for the *Riigikogu* to conduct in an expedited manner the proceedings of such draft legislative acts. The provisions in the *Riigikogu* Rules of Procedure and Internal Rules Act that relate to the respective deadlines and rules should be reviewed.

Also, the author believes that the Government of the Republic should, in cooperation with ministries, review the Rules for Good Legislative Practice and Legislative Drafting and the rules on the coordination procedures and deadlines. It should be analysed how these rules could be amended to provide more flexibility in the drafting and coordination procedures of legislative acts that are related to the handling of exceptional situations.

The author compared the competences and tasks of Estonian governing bodies to those of Finland and concluded that in both countries the President and the Parliament have a big role in declaring exceptional situations and the Government in the handling of those situations. At the same time, there are differences in Estonian and Finnish legal acts in how exceptional situations are defined and in the level of detail in their legal regulation. For example, in Finland the measures and legal bases for restrictions on fundamental rights of individuals are regulated in much greater detail than in Estonia, while the Constitution of Finland contains a minimum amount of legal regulation of exceptional situations.

In comparing the tasks and competences of Estonian and Lithuanian governing bodies one can also observe that in both countries the President and the Parliament have a big role in declaring exceptional situations and the Government in the handling of those situations. In contrast, the definitions of exceptional situations are relatively different – the Lithuanian definition of State of Emergency is much broader than the definitions of State of Emergency and Emergency Situation in Estonia.

Given the conclusions above the author finds that in the Estonian legal acts the regulations on the competences and tasks of governing bodies that are related to the declaring and handling of exceptional situations should be reviewed with the view of reducing overlapping competences in making the proposal for declaring an exceptional situation and in taking measures and imposing restrictions.

The author acknowledges that it will not be an easy task as the relevant norms concern hypothetical future situations the nature and extent of which is unknown. Therefore, the author believes that in drafting such forward-looking norms a balance should be struck between the clarity of norms, i.e. the legal clarity, and the flexibility of handling a possible future exceptional situation.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. A. Boin, P. Hart, E. Stern, B. Sundelius. The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure, New York: Cambridge University Press, 2013
2. E. Stern, D. Nohrstedt. Crisis Management in Estonia. Case Studies and Comparative Perspective-Stockholm 1999: The Swedish Agency for civil emergency planning
3. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Emergency Powers. Science and technique of democracy No. 12, Strasbourg, 1995-
<https://book.coe.int/eur/eN>
4. Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versiooni art 4 lg 2, 2012/C 326/01. Euroopa Liidu teataja, 26. oktoober 2012.: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=ET>
5. G. Agamben. State of Exception. Chicago: The University of Chicago Press, 2005
6. Hädaolukorra seaduse seletuskiri- <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6e396188-c9c2-4673-9fb6-ad324ec9a36c>
7. J. Ferejohn. P. Pasquino. The law of the exception: A typology of emergency powers. Oxford University Press and New York University School of Law 2004, 210 I.CON, Volume 2, No 2, 2004
8. K. Merusk. Õigustloovate aktide kehtivuse õigusteoreetilisi probleeme. Juridica 1996/7, lk 344
9. N. Koenig. EU security policy and crisis management: a quest for coherence. London: Routledge, 2016- <http://ebookcentral.proquest.com>
10. Riigikaitse seaduse seletuskiri- <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/-444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9/>
11. Narits, R. Tõlgendamise: teadus või seadus? – Juridica 1994/IX, lk-d 228-230
12. S. Issacharoff. Political Safeguards in Democracies at War. Oxford Journal of Legal Studies, Volume 29, Issue 2, 1 July 2009, Pages 189–214.- <https://doi-org.ezproxy.utlib.ut.ee/10.1093/ojls/gqp006>
13. T. Annus. Riigiõigus. Tallinn: kirjastus Juura 2006

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

14. Avaliku teenistuse seadus - RT I, 28.12.2017, 48
15. Del Lietuvos Respublikos Konstitucijos isigaliojimo tvarkos, 1992-11-10, Nr. 220-0 - <https://e-seimas.lrs.lt>
16. Eesti Vabariigi põhiseadus- RT I, 15.05.2015, 2.
17. Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2017 - <http://www.pohiseadus.ee/>
18. Erakorralise seisukorra seadus- RT I, 12.03.2015, 12
19. Hädaolukorra seadus - RT I, 28.12.2017, 49
20. Julgeolekuasutuste seadus - RT I, 05.05.2017, 2
21. Laki valtioneuvostosta, 837/2017- <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030175>
22. Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymas, 2009-12-22, Nr VIII-971- <https://e-seimas.lrs.lt>
23. Lietuvos Respublikos darbo kodeksas, 2010-12-09, IX-926- <https://e-seimas.lrs.lt>
24. Lietuvos Respublikos Energetikos įstatymas, 2002-05-16, IX-884- <https://e-seimas.lrs.lt>
25. Lietuvos Respublikos karo padėties įstatymas, 2000-06-08, Nr. VIII-1721- <https://e-seimas.lrs.lt>
26. Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas , 2009-11-12, Nr VIII-49- <https://e-seimas.lrs.lt>
27. Lietuvos Respublikos nepaprastosios padėties įstatymas, 2002-06-06, Nr. IX-938- <https://e-seimas.lrs.lt>
28. Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymas, 2002-07-05, VIII-774- <https://e-seimas.lrs.lt>
29. Põhja-Atlandi leping-RT II 2004, 5, 14
30. Puolustustilalaki, 1149/2013- <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1991/19911083>
31. Riigieelarve seadus- RT I, 07.07.2017, 38
32. Riigikaitse seadus - RT I, 01.07.2016, 13
33. Riigikogu 31.05.2017 otsus „Eesti julgeolekupoliitika alused” heakskiitmine“- RT III, 06.06.2017, 2
34. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus - RT I, 28.06.2016, 22
35. Siseministri 21.06.2017 määrus nr 29“Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord“- RT I, 28.06.2017, 6
36. Siseministri 21.06.2017 määrus nr 30 „Hädaolukorra lahendamise plaani nõuded ja koostamise kord“- RT I, 28.06.2017, 7

37. Siseministri 19.06.2017 määrus nr 28 „Hädaolukorra riski hindamise nõuded ja riskianalüüsi koostamise kord“- RT I, 22.06.2017, 15
38. Siseministri 06.06.2017 määrus nr 22 „Kriisireguleerimisõppuse läbiviimisele ning õppuse korraldamisele esitatavad nõuded“- RT I, 09.06.2017, 6
39. Siseministri 06.06.2017 määrus nr 23 „Regionaalsete kriisikomisjonide põhimäärus“ – RT I, 09.06.2017, 8
40. Suomen perustuslaki, 1112/2011-<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>
41. Tervise- ja tööministri 28.03.2016 määrus nr 23 „Kiirabi, statsionaarse eriarstiabi ja üldarstiabi osutajate ülesanded riigikaitseks valmistumisel ning valmisoleku tasemed ja sisu kehtestatud ülesannete täitmiseks kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal ning hädaolukorra ohu korral ja hädaolukorra ajal“- RT I, 05.09.2017, 4
42. Tervishoiuteenuste korraldamise seadus - RT I, 28.12.2017, 54
43. Töölepingu seadus- RT I, 28.12.2017, 43
44. Vabariigi Presidendi töökorra seadus - RT I, 27.06.2017, 11
45. Vabariigi Valitsuse 16.11.2017 korraldus nr 331 „Eesti Vabariigi valitsuse, Leedu Vabariigi valitsuse ja Läti Vabariigi valitsuse hädaolukordade ennetamise, nendeks valmisoleku ja neile reageerimise alase vastastikuse abi ja koostöö kokkuleppe eelnõu heakskiitmine ja volituse andmine“- RT II, 22.11.2017, 2
46. Vabariigi Valitsuse 28.08.2014 korraldus nr 363 „Kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamine turvalisuse tagamiseks Ameerika Ühendriikide presidendi visiidi ajal“- RT III, 29.08.2014, 8
47. Vabariigi Valitsuse 27.07.2017 korraldus nr 223 „Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamine avaliku korra kaitsesse Ameerika Ühendriikide asepresidendi visiidi ajal“- RT III, 29.07.2017, 2
48. Vabariigi Valitsuse 21.09.2017 nr korraldus nr 263 „Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamine avaliku korra kaitsesse digitaalvaldkonna tippkohtumise ajal“- RT III, 26.09.2017, 3
49. Vabariigi Valitsuse 01.07.2016 korraldus nr 244 „Riigi kaitsetegevuse kava kehtestamine“- RT III, 05.07.2016, 25
50. Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrus nr 180 “ Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“- RT I, 29.12.2011, 228
51. Vabariigi Valitsuse 19.05.2016 määrus nr 56 „Riigi kaitsetegevuse kava koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord“- RT I, 20.05.2016, 11
52. Vabariigi Valitsuse 23.09.2016 määrus nr 103 „Täiendavate riigikaitsealise töökohustusega ameti- ja töökohtade loetelu ning loetelu moodustamise, riigikaitsealise töökohustusega ameti- või töökoha loomise ning muutmise ja andmete esitamise kord“- RT I, 12.12.2017, 36

53. Vabariigi Valitsuse 11.12.2015. a määrus nr 129 „Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni põhimäärus“ - RT I, 14.02.2017, 15
54. Vabariigi Valitsuse 22.06.2017 määrus nr 111 „Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni põhimäärus“ - RT I, 28.06.2017, 38
55. Vabariigi Valitsuse 13.01.2011 määrus nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“- RT I, 29.12.2011, 233
56. Vabariigi Valitsuse 31.07.2014 määrus nr 123 „Vabariigi Valitsuse reservist vahendite eraldamise ja eraldatud vahendite kasutamise kord“- RT I, 05.08.2014, 9
57. Vabariigi Valitsuse seadus- RT I, 28.12.2017, 19
58. Valmiuslaki, 1482/2016- <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

KASUTATUD KOHTULAHENDID

59. RKPJKo 12.01.1994, III-4/A-1/94
60. RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94
61. RKPJKo 20.12.1996, 3-4-1-3-96
62. RKHKm 24.03.1997, 3-3-1-5-97
63. RKPJKo 30.09.1998, 3-4-1-6-98
64. RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03
65. RKPJKo 15.12.2005; 3-4-1-16-05
66. RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05
67. RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06
68. RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12

MUUD KASUTATUD ALLIKAD

69. A. Khakee. Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009-
<http://www.dcaf.ch/publications>
70. A. Welikala. States of Emergency: issues for constitutional design. CPA working papers on Constitutional reform No. 5, 2016- Centre for Policy Alternatives,
www.constitutionalreforms.org.

71. EU launches exercise to test crisis management mechanisms in response to cyber and hybrid threats- https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/32969/eu-launches-exercise-test-crisis-management-mechanisms-response-cyber-and-hybrid-threats_en
72. Kaitseministeerium loob sõjaaja tervishoiu kontseptsiooni, 11.10.2013 -Eesti Rahvusringhäälingu uudised, <https://www.err.ee/322710/kaitseministeerium-loob-sojaaja-tervishoiu-kontseptsiooni>
73. Lithuanian Defence System- [file:///C:/Users/Admin/Downloads/national%20-defence%20system%20in%20numbers%20elektroninis_lengvas%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/national%20-defence%20system%20in%20numbers%20elektroninis_lengvas%20(1).pdf)
74. Lithuanian National Security Strategy- [file:///C:/Users/Admin/Downloads/-national%20security%20strategy%202017-01-17%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/-national%20security%20strategy%202017-01-17%20(2).pdf)
75. Riigikaitse arengukava 2013-2022- http://www.kaitseministeerium.ee/sites/-default/files/sisulehed/laiapohjaline/riigikaitse_arengukava_2013_2022.pdf
76. Valitsus osales NATO strateegilisel õppusel, 16.03.2016,- <https://www.valitsus.ee/et/uudised/valitsus-osales-nato-strateegilisel-oppusel>
77. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia- http://www.defmin.fi/files/1705/-yts_2010_fi_nettiin.pdf

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Kati Lõbu,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Riigi eriõiguslike olukordade juhtimise reguleerimine“, mille juhendajad on MA, Kristi Purtsak, dr. iur., Rene Värk,
 - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 23.04. 2018